



**Universidade de
Aveiro**
Ano 2011

Departamento de Ciências Sociais, Políticas
e do Território

**Maria Luísa da
Conceição Mota**

**Cultura de Ética e Responsabilidade na AP:
Os limites do SIADAP**



Universidade de Aveiro
Ano 2011

Departamento de Ciências Sociais,
Políticas e do Território

**Maria Luísa da
Conceição Mota**

**Cultura de Ética e Responsabilidade na AP:
Os limites do SIADAP**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Filipe Teles, Professor Auxiliar Convidado, do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho a meu pai, Manuel

O júri

Presidente

Professor Doutor José Manuel Lopes da Silva Moreira
Professor Catedrático da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Cláudia Sofia Magalhães de Carvalho
Professora Auxiliar da Universidade Portucalense

Professor Doutor Filipe José Casal Teles Nunes
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Doutor Filipe Teles, por ter aceitado orientar este trabalho, pela disponibilidade e pelo apoio demonstrado.

Ao meu marido, Duarte, e ao meu amigo, Alves Calado, pela leitura e revisão do texto.

palavras-chave Avaliação de Desempenho, Recursos Humanos, Gestão por Objectivos,
Administração Pública, Ética

Resumo

A elevada pressão verificada no sector público para melhorar os índices de eficiência, eficácia e economia, associada a uma percepção negativa dos cidadãos, e desconfiança destes nas instituições públicas, assim como o constante agravamento do défice público, vêm mobilizando vontades, no sentido de se inverter esta realidade, através de reformas. A alteração do sistema de avaliação de desempenho na Administração Pública, com a introdução do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), vai de encontro às reformas propostas.

O presente trabalho tem por objectivo a análise da cultura de ética e responsabilidade na Administração Pública, investigando os limites do SIADAP, pelo estudo da literatura disponível. De forma a atingir estes objectivos, efectuou-se, relativamente ao tema em causa – ética e responsabilidade -, uma análise à estrutura de suporte do SIADAP e assim, pois, à Nova Gestão Pública e à Gestão por Objectivos.

Este estudo procurou compreender as razões pelas quais o modelo da Nova Gestão Pública, a ferramenta de Gestão por Objectivos, e o SIADAP, dificilmente poderão ter uma relação de causalidade com o comportamento ético dos funcionários públicos.

Concluiu-se que, para haver uma melhoria efectiva da qualidade dos serviços prestados, e o estabelecimento de uma actuação, por parte da Administração Pública, baseada numa cultura de ética, fundamental se torna que se altere a visão do papel dos cidadãos, sendo necessária uma cultura de ética, a nível de toda a sociedade – “*ética cívica*”. Já ao nível das organizações, a ética deve ser transmitida pela cultura organizacional, para que venha a traduzir-se no aumento da qualidade dos serviços prestados.

Keywords Performance Evaluation, Human Resources, Management by Objectives, .
Public Administration, Ethics.

Abstract

The high pressure imposed to the public sector towards improving efficiency, effectiveness, and economic levels, along with citizens' negative perception and distrust of public institutions and the steady worsening of the deficit, have been mobilizing wills towards reversing this reality through reforms.

Changing the performance evaluation system in public administration with the introduction of the *Performance Evaluation Integrated System in Public Administration*, hereafter named as SIADAP, is one of the proposed reforms.

The present investigation aims to analyze the contributions of SIADAP to the construction of a culture of ethics and accountability in public administration, by analyzing the available literature. Therefore, an analysis was carried out in relation to the topic under discussion - ethics and responsibility - to the underlying structure of SIADAP, ie New Public Management and Management by Objectives (MbO).

This study sought to understand the reasons why there can hardly be a cause and effect relationship between public officers' ethic behavior and the SIADAP or the New Public Management model as an MbO tool.

True quality improvement and ethic-based Public Administration performance rather ask for a change in the way citizens' role is envisaged, requiring a culture of ethics at the level of the whole society - "civic ethics". At the organizational level, ethics should be transmitted by the organizational culture in order to achieve increased quality of services provided.

ÍNDICE

ÍNDICE DE QUADROS	XIII
--------------------------------	-------------

ÍNDICE DE FIGURAS	XIII
--------------------------------	-------------

SIGLAS E ABREVIATURAS	XIV
------------------------------------	------------

INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I – O MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO POR OBJECTIVOS

1.1 O Modelo da Nova Gestão Pública	5
1.1.1 Características da Nova Gestão Pública	5
1.1.2 Limitações do Modelo da Nova Gestão Pública	9
1.1.3 A Nova Gestão Pública em Portugal	12
1.2 A Gestão por Objectivos na Gestão da Administração Pública	22
1.2.1 A Filosofia da Gestão por Objectivos	22
1.2.2 A Gestão por Objectivos no Centro da Reforma Administrativa em Portugal.....	24

CAPÍTULO II – AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E SIADAP

2.1 Conceitos e Finalidades da Avaliação do Desempenho	28
2.2 Enquadramento Teórico da Avaliação do Desempenho - Escolas de Avaliação.....	29
2.3 A Avaliação do Desempenho na Administração Pública em Portugal	32
2.3.1 O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho para a Administração Pública Portuguesa - SIADAP	33
2.3.2 A Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública - SIADAP 3	38
2.3.2.1 Especificidades do Modelo - Periodicidade e Requisitos	38
2.3.2.2 O Modelo de Avaliação do Desempenho	39
2.3.2.3 Efeitos da Avaliação do Desempenho.....	43
2.3.2.4 Os Intervenientes no Processo de Avaliação	44
2.3.2.5 Conclusões	45

CAPÍTULO III – ÉTICA E RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – Uma análise até ao SIADAP 3

3.1 Conceitos	49
---------------------	----

3.1.1 Conceito de Ética	49
3.1.1.1 É possível Aprender Ética	50
3.1.2 Conceito de Responsabilidade	51
3.2 A importância da Ética e da Responsabilidade na Administração Pública – enquadramento do tema	52
3.3 Análise da Responsabilidade na Administração Pública Portuguesa.....	55
3.4 Mecanismos de Suporte à Ética na Administração Pública Portuguesa	57
3.5 Análise da Cultura de Ética e Responsabilidade no Contexto da Nova Gestão Pública.....	60
3.6 Análise da Cultura de Ética e Responsabilidade no contexto do SIADAP	70
 CAPÍTULO IV – CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	
4.1 Conclusões	78
4.2 Considerações Finais	87
4.3 Limitações e Sugestões para Pesquisas Futuras	88
ANEXO I - Resumo do Ciclo da Avaliação de Desempenho.....	90
ANEXO II – ÉTICA	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94
ENDEREÇOS DA INTERNET CONSULTADOS	104

INDICE DE QUADROS

1. Características da Nova Gestão Pública.	8
2. Críticas ao Modelo da Nova Gestão Pública	11
3. A Reforma Administrativa em Portugal: (1986-1992).....	14
4. A Reforma Administrativa em Portugal: (1993-1995).....	16
5. A Reforma Administrativa em Portugal: (1996-1999).....	17
6. A Reforma Administrativa em Portugal: (2000-2009).....	20
7. Comparação de Modelos de Avaliação.....	31

INDICE DE FIGURAS

1. A Estratégia da Reforma da Administração Pública	25
2. A Gestão por Objectivos no Centro da Reforma da Administração Pública.....	26
3. A Gestão por Objectivos na Gestão dos Recursos Humanos.....	34
4. SIADAP – Avaliação Integrada.....	36
5. Modelo de Funcionamento do SIADAP (1).....	38
6. Modelo de Funcionamento do SIADAP (2).....	38
7. Esquema de Identificação de Objectivos.....	39
8. Resultados da Avaliação	41
9. Ramos da Ética	49

SIGLAS E ABREVIATURAS

AP	– Administração Pública
CPA	– Código do Procedimento Administrativo
CRP	– Constituição da República Portuguesa
DGAEP	– Direcção Geral da Administração e Emprego Público
DL	– Decreto-Lei
DR	– Decreto-Regulamentar
GPO	– Gestão por Objectivos
GRH	– Gestão de Recursos Humanos
L	– Lei
LO	– <i>Lei Orgânica</i>
NGP	– <i>Nova Gestão Pública</i>
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
P	– <i>Portaria</i>
PIB	– Produto Interno Bruto
PPT	– Power Point
PRACE	– Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
POCP	– Plano Oficial de Contabilidade Pública
RAFE	– Regime Administrativo e Financeiro do Estado
RCM	– Resolução do Conselho de Ministros.
SIADAP	– Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

INTRODUÇÃO

Dadas as alterações que se têm verificado no contexto das organizações da AP, acompanhadas por um ambiente extremamente competitivo e em contínua mudança, impõe-se a definição de uma orientação estratégica, de forma a melhor responder às necessidades do mercado e da sociedade.

Apesar das organizações do sector público não se nortearem por critérios empresariais, verifica-se uma acentuada pressão para aumentarem a sua competitividade, produzindo serviços de qualidade e melhorando os índices de eficiência, eficácia e economia. O constante agravamento do défice público, a que temos assistido nos últimos anos, tem originado sucessivas restrições orçamentais com o objectivo de reduzir a despesa pública, assistindo-se a constantes tentativas de implementação de uma gestão estratégica dos recursos públicos, no sentido de se melhorar o serviço prestado aos cidadãos, através de uma maior eficiência na realização das despesas.

A introdução, em 2004, de um novo modelo de avaliação de desempenho na AP, denominado Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho (SIADAP), vem de encontro às reformas que se pretende implementar no novo modelo de gestão pública.

Com este novo sistema de avaliação visa-se desenvolver uma cultura de gestão, orientada para resultados, com base em objectivos previamente estabelecidos. Assenta ele na auto-avaliação, auto-regulação, mobilização dos trabalhadores em torno da missão essencial do serviço, orientando a sua actividade em função de objectivos claros e critérios de avaliação transparentes e reconhecimento do mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos níveis de desempenho. Este sistema tem por base princípios conceptuais da teoria da Gestão por Objectivos (GPO) e enquadra-se no modelo denominado de Nova Gestão Pública (NGP).

Esta mudança de sistema de avaliação revela-se fundamental para o desenvolvimento de uma gestão mais eficiente e produtiva e para uma maior responsabilização e prestação de contas.

A razão principal subjacente à escolha do tema “Cultura de Ética e Responsabilidade na AP - Os Limites do SIADAP” foi a sua actualidade e pertinência. Tentaremos aprofundar e descrever, através de uma análise cuidada da literatura existente, de que forma, e em que medida, o sistema de avaliação de desempenho – SIADAP poderá contribuir para uma cultura de ética e responsabilidade na Administração Pública. Particularmente se atentarmos ao facto deste se basear numa técnica de avaliação por objectivos, a qual se caracteriza por enormes pressões na obtenção de resultados. Todavia, é de realçar que

os últimos anos têm sido marcados pela ênfase da importância da ética na AP. Os autores referidos neste estudo consideram a ética como elemento determinante para a mudança que se pretende levar a efeito, pois a qualidade ética das decisões tomadas pode contribuir para o aumento da eficácia da AP.

A investigação visa, ainda, os seguintes objectivos específicos:

- Analisar os mecanismos de suporte à ética na AP portuguesa;
- Conhecer qual o papel da ética no modelo da NGP e na GPO;
- Determinar a quem cabe a definição dos padrões éticos nas organizações;
- Apurar qual o papel dos códigos de ética na gestão ética das organizações públicas.

Neste contexto, face aos objectivos propostos, estruturámos esta dissertação em quatro capítulos.

No capítulo I, aborda-se o modelo da NGP e da GPO, as suas principais características, princípios, reformas subjacentes e limitações. Analisámos, ainda, o modo como o primeiro tem sido introduzido em Portugal. Para tanto, efectuámos uma resenha histórica, a partir de 1986, por se considerar ser este o ano em que existem evidências, através dos normativos legais, de uma maior adesão à reforma. Assim, dividiu-se a análise nas seguintes fases: A reforma Administrativa como NGP (1986 – 1995), A Reinvenção da AP (1996 – 1999) e A Reforma e Modernização da Gestão na AP (2000 – 2009). Este enquadramento aponta-nos o caminho seguido, no que concerne ao modelo teórico de reforma da AP em Portugal. De seguida, analisou-se a Gestão por Objectivos, começando-se por descrever esta metodologia de gestão e o modo como está a ser enquadrada na reforma da AP portuguesa.

No capítulo II, analisa-se a avaliação de desempenho e o SIADAP, começando-se pelos conceitos e finalidades da avaliação de desempenho, pelo seu enquadramento teórico, as diversas escolas de avaliação e o modo como a avaliação de desempenho tem sido aplicada na AP portuguesa. Do SIADAP em geral, merece especial detalhe o SIADAP 3, considerando as suas especificidades (periodicidade e requisitos), o modelo, os seus efeitos, os intervenientes no processo e algumas conclusões. Em anexo (anexo I), apresenta-se um resumo de todo o ciclo da avaliação de desempenho – SIADAP (Lei nº. 66-B/2007).

Definido o tema, formulados os objectivos e efectuado o enquadramento, faz-se, no capítulo III, uma reflexão sobre o “lugar” da ética e da responsabilidade na AP. Pretende-se, assim, dar um contributo no sentido de se compreender até que ponto o actual modelo de avaliação em vigor na AP, desde 2004, contribui para uma gestão da ética e da responsabilidade. Para tal, atenta-se aos conceitos de ética e de responsabilidade, faz-se um enquadramento do tema e da sua importância, analisa-se a questão da responsabilidade, identifica-se os mecanismos de suporte à ética, estuda-se a cultura de ética e responsabilidade no contexto da NGP. Finalmente, optou-se¹ por não utilizar separadamente os dois conceitos, fundindo-os num só – ética da responsabilidade. Por fim, investiga-se a cultura de ética e responsabilidade, no contexto do SIADAP, na vertente do SIADAP 3.

No capítulo IV, apresentam-se as conclusões, referindo-se as limitações deste estudo e sugerindo-se investigações futuras.

¹ Vide cap. III, 3.5,p.60

CAPITULO I

O MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA E A GESTÃO POR OBJECTIVOS

1.1 O Modelo da Nova Gestão Pública

1.1.1 Características da Nova Gestão Pública

Foi no período de 1975 – 1995 que as Administrações Públicas de muitos países da OCDE iniciaram a sua passagem para o que veio a ser conhecido por Modelo da Nova Gestão Pública, caracterizado pela afirmação da necessidade de implementar políticas públicas de forma eficiente.

No contexto da NGP é dada grande importância à medida e à avaliação do desempenho, no sector público, como factor essencial para a melhoria do serviço prestado e uma maior responsabilização e transparência, sendo esta ideia transversal a diversos autores. Para Hood (1991,1995) deverá existir uma definição de medidas de *output* e de desempenho, insistindo no controlo e na avaliação; Osborne e Gaebler (1993) defendem uma avaliação do desempenho com base nos *outcomes*; Gray e Jenkins (1995) defendem o desenvolvimento de medidas de desempenho e sistemas de gestão de pessoal e de sistemas de compensação, baseados no desempenho; Bovaid e Loffer (2003) dão um realce especial à gestão do desempenho, à descentralização na gestão do pessoal, com crescente peso dos prémios de desempenho e dos contratos individuais de trabalho; Rocha (2009) defende uma avaliação com base em indicadores de desempenho; Bilhim (2009) defende uma melhoria da performance da AP, com padrões e medidas de desempenho explícitos.

Osborne e Gaebler (1993), no início da década de 90, introduziram novos conceitos de governação, a que chamaram de “*reinvenção do governo*”, baseados no espírito empresarial, e que viriam a provocar um impacto significativo nas economias desenvolvidas. Com este modelo de gestão, as organizações públicas ficavam dotadas de um sistema de informação capaz de apoiar o processo de tomada de decisão, e de permitir uma melhor racionalização dos recursos, promovendo um serviço público de melhor qualidade, com menores custos.

Na literatura, esta “nova” Gestão Pública é descrita como um novo modelo, um novo paradigma de organização, que acompanhou a evolução internacional e o fenómeno da globalização. Assiste-se a uma mudança de foco de: administração pública para gestão pública. A diferença, entre as duas, deriva da procura e adopção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, com origem no sector empresarial. Este facto levou à introdução de um conjunto de reformas significativas na Administração Pública. O tema tem contribuído para a agenda de investigação das ciências da administração nos últimos anos, tendo suscitado o interesse de vários investigadores.

O *managerialismo*, reflectiu-se num movimento de reforma e modernização administrativa – a NGP, sendo esta a designação atribuída a um conjunto de doutrinas semelhantes, que dominaram a agenda da reforma burocrática, desde o final dos anos setenta, e que em muito contribuiu o documento da OCDE (1993:13), citado por Moreira e Alves (2010:36):

Ênfase na gestão do desempenho; maior flexibilidade e autonomia da gestão financeira; maior autonomia na gestão das pessoas com uso acrescido de remuneração relacionada com o desempenho e contratos personalizados; maior responsabilidade para com os utentes e outros clientes dos serviços públicos; maior descentralização da autoridade e da responsabilidade do governo central para níveis mais baixos de governo; aumento do recurso a mecanismos tipo mercado, tais como mercados internos, taxas de utilização, *vouchers*, *franchising* e contratação externa; e também privatização de empresas públicas orientadas para o mercado.

Para Bilhim (2009b), a NGP está ligada às seguintes tendências administrativas: Abrandamento do crescimento do sector público, em termos de despesa pública e número de funcionários; Privatizações e um afastamento das instituições governamentais; Desenvolvimento da governação electrónica, com o apoio das tecnologias de informação e comunicação.

Na década de oitenta, o sector público de vários países, como os EUA, o Reino Unido, a Suíça, a Bélgica, o Canadá, a Austrália, a França, a Espanha, entre outros, tinha um elevado peso na riqueza produzida pela economia, tendo suscitado a necessidade de introduzir novas medidas de racionalização, competitividade e controlo da despesa pública (Hood 1991, 1995). Novos conceitos como autonomia, descentralização dos serviços, responsabilidade baseada em *outputs* e *outcomes*, racionalização dos recursos, preocupação com os clientes e qualidade do serviço público, ascendem com o novo paradigma da gestão pública (Hood, 1991 e 1995; Osborne e Gaebler, 1993; Dunleavy e Hood, 1994).

Rocha (2009) defende que a NGP vai de encontro ao modelo da *Public Choice*, que defende que o mercado e os seus mecanismos servem melhor o interesse público do que um Estado, dominado pelos interesses pessoais dos burocratas e pelos interesses de eleição dos políticos. Para o mesmo autor, cabe ao governo utilizar os mercados da melhor forma, deixando-os funcionar espontaneamente em benefício dos cidadãos. Assiste-se à profissionalização da gestão pública, com os serviços a serem fornecidos por agências autónomas, dirigidas por gestores contratados por concurso, com formação, essencialmente, em gestão e auditoria, sendo a remuneração variável em função dos objectivos atingidos. São estes os pressupostos do novo paradigma que visam tornar a

AP mais qualificada, com melhores índices de eficiência e eficácia, contribuindo para uma maior transparência e responsabilidade pelos serviços prestados.

Verifica-se que a introdução de critérios empresariais e princípios de gestão privada, como a concorrência entre os serviços fornecidos, o aumento de poder e de participação dos cidadãos, a avaliação de desempenho baseada em *outcomes*, a descentralização das responsabilidades, a introdução do valor do dinheiro (*value for money*) e de outros mecanismos de mercado, são mais vantajosos (Osborne e Gaebler, 1993).

Hood (1995) refere que uma das características básicas da NGP é a responsabilidade baseada nos resultados, em vez da preocupação com a responsabilidade sobre os processos, surgindo um novo conceito de responsabilidade e uma nova linguagem de racionalidade económica. É necessário definir, claramente, essas responsabilidades, para que se possam medir resultados e avaliar desempenhos. Para tal, é fulcral uma clara separação entre políticos e gestores, sendo os primeiros responsáveis pelo cumprimento dos objectivos (eficácia), e os segundos responsáveis pela forma como se alcançam esses objectivos (eficiência) (Gray e Jenkins, 1995; Rocha, 2009). Só com esta separação é possível apurar responsabilidades pelos níveis de eficácia e eficiência obtidos.

Os princípios da NGP implicam uma mudança na forma como os serviços públicos estão organizados e no modo como são geridos, assistindo-se, assim, à decadência do modelo burocrático da administração tradicional, preocupado, fundamentalmente, com a lei e o seu cumprimento, defendendo-se uma maior aproximação aos cidadãos e às suas necessidades, o que justifica uma maior flexibilidade da gestão pública (Dunleavy e Hood, 1994; Rocha, 2009).

Pollitt (2008), citado por Bilhim (2009b:3), entende por *managerialismo*, um conjunto de práticas, fundadas na convicção de que uma melhor gestão é a solução eficaz para um vasto campo de males económicos e sociais, e os pressupostos destas crenças são:

- o caminho para o progresso social depende da obtenção de aumentos contínuos de produtividade;
- tais aumentos de produtividade resultam da aplicação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, tais como sistemas de informação e comunicação;
- a aplicação e exploração destas tecnologias implica a existência de uma força de trabalho altamente treinada e disciplinada, de acordo com as normas da produtividade;
- a gestão é uma função organizacional separada e distinta das demais;
- o sucesso do negócio dependerá, cada vez mais, das qualidades e do profissionalismo dos gestores;

- para que os gestores possam desempenhar esse papel crucial deverão possuir um espaço de manobra considerável.

Bilhim (2009:3)

Examinando os resultados da adopção da “*administração empresarial*”, pode-se agrupá-los em três dimensões (Bilhim, 2009b:4; Rocha, 2009:61-63):

1. “Primazia do mercado”:

Privatizar tudo o que for susceptível de privatização, e o que não for, introduzir o que a OCDE chamou de “*Maket type mechanisms*” – taxas sobre o utilizador; *contracting-out*; *Vouchers*; diversas formas de concessões. Os cidadãos são encarados como consumidores de serviços públicos, o que exige mudança de cultura política e administrativa. Os funcionários passam a ser vendedores de serviços públicos. A cultura de mercado levará à aplicação do marketing aos serviços públicos.

2. “Estruturas organizativas”:

A burocracia de Weber cede lugar à agência, como unidade executiva que presta um serviço ao governo. As agências podem abranger grandes áreas, como a Segurança Social. O Estado fragmenta os serviços públicos, obrigando-os a competirem e controlando a sua actividade, através de resultados.

3. “Indicadores de realização”:

Fomenta-se a introdução de novos processos de controlo dos serviços públicos. A OCDE teve papel relevante nisto, forçando a criação de uma cultura de avaliação e uma fascinação pelos indicadores de medida.

A avaliação exigiu a construção de indicadores de medida para a eficiência, eficácia e economia.

O Quadro 1 sintetiza as características da NGP, tendo por base a revisão da literatura efectuada.

Quadro 1 - Características da Nova Gestão Pública

Autor	Características
Hood (1991,1995)	Introdução de práticas e técnicas da gestão empresarial - Profissionalização da gestão do sector público e definição das responsabilidades. Descentralização das organizações públicas. Competitividade entre as organizações do sector público e entre estas e o sector privado – Privatizações e <i>contracting-out</i> . Racionalização na utilização dos recursos - Fazer mais com menos.

	Responsabilidade baseada nos resultados. Definição de medidas de <i>output</i> e de desempenho - Insistência no controlo e na avaliação.
Osborne e Gaebler (1993)	Introdução de mecanismos de mercado. Concorrência entre os serviços fornecidos. Os cidadãos passam a ser clientes e possuem mais poder. Avaliação do desempenho com base nos <i>outcomes</i> . Descentralização de poderes com vista a uma gestão mais participativa.
Gray e Jenkins (1995)	Introdução do conceito de gestão estratégica. Orientação para o cliente e resultados. Descentralização das estruturas em unidades para que estas se tornem mais responsáveis. Sistemas de gestão de pessoal e de sistemas de compensação baseados no desempenho. Desenvolvimento de medidas de desempenho.
Bovaid e Loffer (2003)	Ênfase na gestão do desempenho. Maior descentralização na gestão do pessoal com um peso crescente dos prémios de desempenho e dos contratos individuais de trabalho. Maior capacidade de resposta aos utilizadores e clientes de serviços públicos. Maior descentralização do poder. Maior responsabilidade dada a níveis intermédios de poder. Maior recurso a mecanismos de mercado – taxas de utilizador pagador, <i>vouchers</i> , subcontratação e <i>franchising</i> . Privatização de serviços públicos orientados para o mercado.
Rocha (2009)	Separação de poderes entre políticos e gestores. Delegação de competências do poder político para a gestão. Descentralização com a redução de níveis intermédios. Redução do controlo sistemático e contínuo por parte do poder político – maior iniciativa dos gestores públicos. Estruturas hierárquicas mais autónomas com poder de decisão por parte da gestão. Introdução de mecanismos de gestão privada e da concorrência. Mais atenção aos cidadãos e às suas necessidades. Avaliação com base em indicadores de desempenho.
Bilhim (2009)	Menor Estado e melhor Estado. Gestão aberta. Melhoria da performance da AP: padrões e medidas de desempenho explícitos – gestão profissionalizante actuante. Modernização do mecanismo da responsabilidade e controlo – controlo de resultados. Tendência para desagregação de unidades; gestão de redes; serviços partilhados. Utilização de mecanismo de tipo mercado na prestação de serviços públicos; externalização de serviços Motivação e satisfação dos funcionários: ênfase nos estilos praticados no sector privado – salários relacionados com produtividade revelada. Modernização da natureza do emprego público.
Moreira e Alves (2010)	Missão do serviço público menos centrada no Estado e mais na Sociedade Civil. Gestão virada para o valor público. Nova dinâmica de serviço público: Introdução de novos actores, privados e da sociedade civil.

Os autores alertam para a necessidade de se ter em conta a existência de especificidades e diferenças, entre o sector privado e o sector público, para que se obtenha o sucesso desejado destas medidas.

1.1.2 Limitações do Modelo da Nova Gestão Pública

Segundo os autores, e em termos teóricos, o modelo da NGP levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, e de acordo com Elcock (1995), citado por Rocha

(2009:67), parte de pressupostos que não demonstra, e que são autênticos enganos, como o pressuposto de que a gestão privada é superior à gestão pública, e de que o papel dos cidadãos pode ser reduzido ao de consumidores. Em segundo lugar, e de acordo com Guy Peters e D. Savoie (1996), citado por Rocha (2009:68), a NGP insiste na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas acentua a necessidade de controlo financeiro e coordenação orçamental o que gera incoerências e contradições no processo de decisão e implementação das políticas públicas. Os governos, por um lado, descarregam as responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos e, simultaneamente, querem controlar o seu funcionamento (Rocha; 2009:68). Em terceiro lugar, e de acordo com Robert Behn (1995), citado por Rocha (2009:68), muitos dos serviços públicos são difíceis de ser medidos, em termos de eficiência e avaliação de performance, facto que torna a aplicação da NGP muito problemática.

Hood (1991:9), citado por Rocha (2009:68), elenca as seguintes críticas à NGP:

- Não tem qualquer conteúdo teórico
- *Managerialismo* é aumento dos controladores orçamentais e dos resultados, sem que se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, aos olhos dos cidadãos.
- Embora o *managerialismo* se apresente como o activador do bem comum, só tem servido de condutor para interesses particulares, tendo, a nova elite de gestores públicos, maiores privilégios que os antigos administradores.
- A NGP tem de ser entendida como um modelo de gestão pública de matriz britânica que, dificilmente pode ser exportada para outras estruturas e outras culturas administrativas.

E as críticas vão ainda mais longe, quando alguns autores consideram que a NGP aumentou a politização dos altos quadros da administração pública, ficando os funcionários submetidos a uma política de sujeição, facto que levou à sua desmotivação e consequente diminuição da eficiência e qualidade dos serviços públicos (Kearney e Hays, 1996, citado por Rocha, 2010:68).

A maior crítica, prende-se com a questão da responsabilidade dos gestores. Segundo Rocha (2010:69) enquanto que na gestão privada os gestores respondem perante os accionistas, os gestores públicos respondem perante o poder político, o público e os tribunais. Daí que, conceitos como a ética sejam importantes, mas não se identificam com os pressupostos da NGP.

Rocha (2010:69), coloca a seguinte questão: “*será que os novos gestores são responsáveis perante o poder político ou perante os consumidores, relativamente aos quais é avaliada a qualidade dos serviços?*”

A questão da *accountability* também não foi bem resolvida pelo *managerialismo* (Rocha (2010:69).

Dunleavy e Hood (1994) defendem que as críticas apontadas à NGP, no âmbito da literatura sobre o tema, se classificam em quatro categorias - fatalistas, individualistas, hierarquistas e igualitaristas - que se apresentam no Quadro 2. Cada categoria agrega a opinião de um conjunto de autores relativamente ao modelo da NGP.

Quadro 2 - Críticas ao modelo da NGP

Categoria	Caracterização
Críticas Fatalistas	A génese dos problemas da gestão do sector público está: nos erros humanos, nos erros do sistema, na fraude, na corrupção, nas más intenções e nos programas não direccionados. Assim, um modelo como o da NGP não tem condições para combater estes problemas.
Críticas Individualistas	Têm algum optimismo, nas relações humanas, mas são bastante críticos nos aspectos e formas de gestão quasi-contratos em vez de contratos. Acreditam na superioridade da gestão empresarial e apontam-na como resposta aos sinais de regulação do desenvolvimento social.
Críticas Hierarquistas	Acreditam nas capacidades humanas, mas preocupam-se com a forma como a NGP enfatiza as capacidades e a estratégia, podendo pôr em causa a ética do serviço público, uma vez que permite a fuga ao controlo. Para eles as estruturas hierárquicas estão associadas à centralização da gestão, aos sistemas de planeamento, à profissionalização ou Tecnocracia.
Críticas Igualitaristas	Têm uma visão pessimista acerca das interacções humanas. Pensam que o formato descentralizado da prestação dos serviços pode levar à corrupção do sector público. Acreditam que poderão aparecer elites preocupadas com a satisfação dos seus interesses, podendo existir o risco de privatizações inapropriadas, com custos adicionais para os cidadãos.

Fonte: Dunleavy e Hood (1994).

O modelo da NGP constitui mais uma revolução de paradigma do que uma nova forma de governo, uma vez que, este modelo é, muitas vezes, usado para redefinir políticas e não para melhorar o estado da gestão e a eficiência operacional (Gray e Jenkins, 1995). Os valores de equidade, cidadania, acção colectiva e dimensão política, são menosprezados pelo modelo de gestão, que foca, essencialmente, os resultados (Moreira e Alves, 2010).

Outra crítica prende-se com o facto dos resultados, alcançados com a NGP, terem proporcionado elevados custos para os cidadãos, devido ao facto das privatizações não terem sido acompanhadas da regulação necessária para evitar a monopolização, o *contracting-out* (Rocha 2009). Este autor enfatiza a ideia de que não há um modelo ideal de gestão pública, mas é necessária uma nova forma de governação, que procure o consenso e a negociação dos vários problemas da sociedade.

Na literatura, vários autores defendem a autonomia da gestão pública em relação à gestão privada. No entanto, a administração tradicional já sofreu mudanças significativas, com a adopção de processos e modelos importados da gestão privada. A gestão pública não é, apenas, uma questão de eficiência e eficácia, mas também legalidade e legitimidade, bem como outros valores, que ultrapassam os padrões da gestão empresarial (Kilbert, 1999, citado por Rocha 2010:186). Moreira e Alves (2010) partilham das mesmas ideias, indo mais longe, ao afirmarem que:

Percebe-se também a urgência em retomar e harmonizar princípios e valores caros à ciência política - ética, participação, democracia, equidade e respeito pela norma - com outros mais conotados com princípios de gestão – como eficiência, eficácia e produtividade.

(Moreira e Alves, 2010:45)

Actualmente, existem investigadores que defendem um modelo de governação (Governança), com uma nova abordagem, baseado na complementaridade entre o modelo tradicional e o modelo de gestão (Gray e Jenkins, 1995; Madureira, 2004; Rocha, 2009). Moreira e Alves (2010:46) defendem a co-existência dos três movimentos, como três vértices orientadores – o da Administração Pública, orientado para a legislação (burocrata); o da Nova Gestão Pública, orientado para o serviço; e o da Governança, orientado para o cidadão.

1.1.3 A Nova Gestão Pública em Portugal

Para Bilhim (2009b:2), é na primeira parte da década de setenta que, em Portugal, fruto da acção de um grupo de peritos que trabalhavam junto da Presidência do Conselho de Ministros, se inicia, de forma séria, a criação de uma pequena elite, de jovens quadros, que se propõem renovar a AP. Começaram, também, a proliferar seminários e cursos sobre a gestão por objectivos, embora pensados mais para a administração privada do que para a pública. Alguns quadros do sector público integraram estas acções.

Em Portugal, a reforma da AP inicia-se pela via legislativa (Carapeto e Fonseca, 2005) e, a avaliar pelo que consta em documentos legais estruturantes, Portugal adoptou a

corrente mais orientada para os cidadãos, como podemos verificar pela consagração dos grandes princípios, em matéria organizacional e procedimental administrativa, quer na Constituição da República Portuguesa (CRP) – nº. 1 do artº 266º., nº. 1 do artº. 267º., nº.s 1 e 2 do artº. 268º., quer mais tarde, no Código do Procedimento Administrativo (CPA). A CRP, no seu artigo 267º., preconiza uma administração próxima dos cidadãos, ao estabelecer que a administração será estruturada de forma a evitar a burocratização, a aproximar os serviços dos cidadãos, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva. O CPA prescreve princípios que exigem da AP um tratamento organizacional adequado, materializando os princípios consagrados constitucionalmente, tais como o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, e o princípio da desburocratização e da eficiência.

Rocha (2009:93) divide o movimento da reforma administrativa, em Portugal, em quatro fases, a saber: “Reforma Administrativa do Estado Novo; a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974-1985); Revolução Managerial da Administração Pública (1985 – 1995) e o Governo Socialista e a Reforma Administrativa (1995 – 1999)”, às quais acrescentamos uma quinta fase, que se reporta ao período de 2000 a 2009 a que chamamos - A Reforma e Modernização da Gestão na AP (2000 – 2009).

Enquanto que, em regra, nos outros países, a reforma administrativa se reporta aos anos setenta, e está associada à crise do Estado de *Welfare*, em Portugal, porque o Estado Providência apenas surge após a Revolução de Abril de 1974, a modernização administrativa irá impor-se mais tarde, em meados da década de oitenta. Apesar das indefinições iniciais, é a partir da década de oitenta que a estratégia de reforma assume uma orientação de mudança, centrada no paradigma gestor (Araújo, 2005). Assim, a nossa análise, da reforma administrativa, em Portugal, centra-se a partir de 1986, dado ser este o ano em que há mais evidências, através dos normativos legais, de que parece existir uma maior adesão à reforma, através da implementação das ideias preconizadas pela NGP. Também para Gomes (2001:85), é a partir desta data e até 1996, que as orientações estratégicas seguidas foram a modernização administrativa e o primado do cidadão, seguidas da fase cujo lema é “*melhor administração, mais cidadania*” (Corte Real, 2000, citado por Gomes, 2001:85).

A Reforma Administrativa como Nova Gestão Pública (1986 – 1995)

Das conclusões sobre a análise da OCDE, relativas às mudanças ocorridas na administração pública portuguesa, no período compreendido entre os anos de 1985 e 1995, Rocha (2009) entende que correspondem à adopção do *New Public Management*,

cujo grande impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa, criado em 1986 (extinto em 2001), que tinha por missão promover a inovação e a modernização administrativa, e proceder à avaliação das medidas de modernização.

O autor, acima mencionado, divide este período em duas fases. A primeira entre 1986 e 1992 a que chama fase de “*Desintervenção e Desburocratização*”, caracterizou-se pelo emagrecimento do Estado, com privatizações de algumas empresas públicas, com o recurso a serviços ao sector privado, aparecimento de instituições privadas, a prestarem serviços em concorrência com os fornecidos pela AP, e inclusão de taxas no acesso a alguns serviços públicos.

A inserção, no espaço europeu, com a adesão, em 1986, à Comunidade Económica Europeia (CEE), foi um marco decisivo para a “continuidade dinâmica” da reforma da AP. Gomes (2001:85) refere: “*O esforço de adaptação da administração pública portuguesa às exigências comunitárias, a todos os níveis, foi sem dúvida o grande desafio que esta teve de defrontar e que, no essencial soube vencer*”. Salienta-se, nesta fase, a necessidade de conceber mudanças na área do interesse público, definindo-se, assim, que “*o grande objectivo de reforma da AP é o de transformar as suas relações com a sociedade, criando uma nova cultura organizacional na perspectiva do cidadão*” Gomes (2001:89), apostando na redução de custos, simplificação de serviços e procedimentos. Foi importante, ao nível da relação entre a AP e os cidadãos, a publicação do CPA e da Carta Deontológica do Serviço Público. Também foi de extrema importância, no seguimento do “*grande objectivo da reforma da AP*”, a introdução de dois instrumentos; a L n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública, e o DL n.º 155/92, de 28 de Julho. Este DL finaliza a arquitectura legislativa da reforma orçamental e de contabilidade pública, pela qual se estabelece um novo regime de administração financeira do Estado - RAFE. Estes diplomas iniciam um período marcante, ao nível dos novos modelos de gestão na administração financeira do Estado, assumindo plena relevância no período de 2000 a 2009.

As principais medidas de reformas podem ser vistas no Quadro 3 - A Reforma Administrativa em Portugal: (1986 - 1992).

Quadro 3 – A Reforma Administrativa em Portugal: (1986 – 1992)

1986	<ul style="list-style-type: none"> • O décimo governo constitucional é o primeiro a consagrar um capítulo específico à reforma administrativa. • Criação do Centro de Estudos Técnicos e de Apoio Legislativo (CETAL) em substituição da GETA. • Desmantelamento da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e criação do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA).
------	---

	<ul style="list-style-type: none"> • As responsabilidades em matéria de formação passam para a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP).
1987	<ul style="list-style-type: none"> • Décimo primeiro governo constitucional, cujo programa impõe objectivos ambiciosos: modernização da administração; alteração do estatuto dos funcionários; melhor gestão dos recursos e promoção de serviço a clientes. • Criação do Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEEP). • Criação da Comissão Empresas-Administração. • Fusão do Instituto de Informática e da Direcção-Geral da Organização Administrativa (DGOA).
1988	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa. • Adopção da lei da privatização das empresas públicas, autorizando a sua transformação em sociedades.
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Início do Programa de privatização em larga escala. • Transformação do Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa em Secretário de Estado. • Reforma do Sistema Retributivo da Função Pública. • Lançamento de protocolos de modernização administrativa.
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Nova lei sobre a contabilidade pública – Lei de Bases da Contabilidade Pública. • Iniciação dos planos sectoriais de modernização. • Proclamação do dia nacional da desburocratização. • Criação do programa sobre a Justiça e os Cidadãos, visando aproximar o Ministério da Justiça dos Cidadãos.
1991	<ul style="list-style-type: none"> • O programa do décimo segundo governo constitucional toma como objectivo prioritário a melhoria da qualidade dos serviços públicos. • Promulgação do Código do Procedimento Administrativo. • Regulação dos Orçamentos por Programas. • Lançamento no âmbito do Ministério da Educação dum sistema de informação ao cidadão (INFOME). • Criação do Sistema Interdepartamental de Informação aos Utentes dos Serviços Públicos (INFOCID).
1992	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública. • Reforma do Sistema da Contabilidade Pública em ordem a melhor controlar as despesas - RAPE • Lei dos Disponíveis. • As actividades de formação da DGAP são integradas no INA e CEFA e colocadas sob a responsabilidade da Secretaria de Estado para a Modernização Administrativa. • Lançamento do programa integrado de formação e de modernização da função pública (PROFAP). • Criação em substituição do CETAL do Centro Jurídico (CEJUR), responsável por fornecer assistência jurídica à Presidência do Conselho de Ministros.

Fonte: Adaptação própria a partir de OCDE (1997), citado por Rocha (2009:108)

Por sua vez, a segunda fase, entre 1992 e 1995, a que Rocha (2009:113) chamou de “A Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos”, visou efectivar a qualidade dos serviços e a confiança nas instituições públicas. Pese embora a própria OCDE tenha feito uma avaliação positiva da estratégia adoptada para a modernização administrativa, levada a cabo na primeira fase, que se centrou na prioridade dada aos cidadãos, algumas críticas são apontadas (Rocha, 2009), principalmente, por duas ordens de razão: a primeira reside no facto de não se terem conquistado os funcionários para esta causa; a segunda razão reside no facto dos governantes políticos não terem concedido autonomia e efectivo poder aos dirigentes públicos. Nesta segunda fase, a aposta foi na qualidade dos serviços públicos e, através da formação, tentou-se mobilizar a sociedade para a

“qualidade”. Para isso, procurou-se “*incutir, na mente dos cidadãos, que têm direito a exigir sempre mais e melhor da AP*” Rocha (2009:113). Foi aprovada a Carta da Qualidade em Serviços Públicos.

Nesta fase, foi dado mais um passo de relevo à reforma da gestão financeira e orçamental, através dos seguintes diplomas: DL n.º 275-A/93, de 9 de Agosto – Modernização do Tesouro, com a implementação do novo modelo de gestão da tesouraria do Estado; DL n.º 171/94, de 24 de Junho – Aprova o novo esquema da classificação funcional das despesas públicas. Este modelo adopta o esquema da classificação funcional usado no Fundo Monetário Internacional (FMI), e o DL n.º 71/95, de 15 de Abril – Estabelece as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da competência do governo.

As principais medidas de reformas desta fase podem ser vistas no Quadro 4 - A Reforma Administrativa em Portugal: (1993-1995).

Quadro 4 – A Reforma Administrativa em Portugal: (1993 – 1995)

1993	<ul style="list-style-type: none"> • Publicação da Carta para a Qualidade. • Lei de Acesso aos Documentos da Administração Pública. • Carta Deontológica do Serviço Público. • Programa Integrado de Formação para a Modernização da Administração Pública (PROFAP). • Divulgação das Mil Medidas de Modernização Administrativa • Publicação de novas medidas que vão no sentido da Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado.
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Intensificação das acções no domínio da Qualidade. • Estudo da OCDE sobre a Modernização da Administração Pública Portuguesa. • Relatório “Renovar a Administração”. • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado.
1995	<ul style="list-style-type: none"> • PROFAP II • Promoção de Cartas de Qualidade nos Serviços Públicos. • Lançamento experimental de um protótipo de “quiosque” de serviços. • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado. • Décimo terceiro governo constitucional, os assuntos da modernização administrativa são entregues à Secretaria de Estado da Administração Pública.

Fonte: Adaptação própria a partir de OCDE (1997), citado por Rocha (2009:108)

A Reinvenção da Administração Pública (1996 – 1999)

Para Rocha (2009:115), no período em análise, a reforma da administração pública viveu sobre o signo da corrente de *reinventing government*, que se traduziu numa acrescida preocupação em apostar na exigência de maior produtividade e qualidade dos serviços prestados; na qualificação e motivação dos funcionários; no recurso às novas tecnologias; na desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e

procedimentos administrativos; em garantias de maior flexibilidade e de maior autonomia. Este período preconiza uma fase marcante, na história da AP financeira, através da obrigatoriedade da utilização da contabilidade patrimonial - DL n.º 232/97, de 3 de Setembro – POCP, da criação de regras do Relatório Anual de Actividades – DL n.º 183/96, de 27 de Junho, da LO do Tribunal de Contas – DL n.º 98/97, implementação do Sistema de Controlo Interno – DL n.º 166/98, de 25 de Junho, e DR n.º 27/99, de 12 de Novembro, e, por último, a revisão do regime da tesouraria pública “Tesouraria Única” – DL n.º 191/99, de 5 de Junho.

As principais medidas de reformas desta fase podem ser vistas no Quadro 5 - A Reforma Administrativa em Portugal: (1996 – 1999).

Quadro 5 – A Reforma Administrativa em Portugal: (1996 – 1999)

1996	<ul style="list-style-type: none"> • Revogação do Diploma dos Disponíveis. • Criação do Fórum Cidadão-Administração. • Criação do Conselho Superior de Administração e Função Pública. • Instituição obrigatória do Livro de Reclamações nos Serviços Públicos. • Definição dos princípios a que deve obedecer o Relatório Anual de Actividades dos Organismos da Administração Pública. • Definição das regras da Auditoria de Recursos Humanos e de Modernização Administrativa. • Lei do Balanço Social para a Administração Pública. • Recrutamento Geral da Função Pública. • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado, através da criação de regras para o relatório Anual de actividades.
1997	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Inspeção-Geral da Administração Pública (IGAP). • Criação de uma estrutura de projecto destinada a implementar a Loja do Cidadão (RCM n.º 176/97, de 21 de Outubro). • Regulamentação do Estatuto do Pessoal Dirigente. • Criação da Rede Intergovernamental de Modernização Administrativa (RIMA). • Primeiras jornadas de Modernização Administrativa, organizadas pelo SMA. • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado, através da obrigatoriedade da utilização da Contabilidade Patrimonial – POCP e da implementação do Sistema de Controlo Interno
1998	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalização da Loja do Cidadão. • Instituto de Gestão da Base de Dados dos Recursos Humanos da Administração Pública (IGDAP). • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado, através da implementação do Sistema de Controlo Interno.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (SQSP) – DL n.º 166-A/99, de 13 de Maio. • Definição dos princípios gerais de acção a que devem obedecer os organismos públicos na sua actuação em relação ao cidadão – DL n.º 135/99, de 22 de Abril. • Reforço de medidas que vão intensificar a Reforma da Gestão Financeira e Orçamental do Estado, através da revisão do regime da tesouraria pública – Tesouraria Única.

Fonte: Adaptação própria a partir de Relatório da Secretaria de Estado da Administração Pública, citado por Rocha (2009:117)

A Reforma e Modernização da Gestão na Administração Pública (2000 – 2009)

O início do séc. XXI conduz a uma nova reforma da AP, orientada para modificações estruturais, de atitudes e comportamentos dos funcionários públicos e dos cidadãos em geral. Neste contexto, a reforma da AP assume uma componente educadora e facilitadora, através da responsabilização – *Accountability*.

No seguimento das políticas dos Governos anteriores, foram tomadas várias iniciativas conducentes à modernização administrativa, no período compreendido entre os anos de 2000 a 2009, evidenciando a *Accountability* como uma forma renovadora da AP, consolidando a boa gestão dos recursos financeiros e humanos. A caracterização deste período deve ser subdividida em duas fases, uma de 2000 a 2004, e a outra de 2005 a 2009. A primeira introduziu um impacto extraordinariamente distinto de todas as reformas anteriores, com a publicação do documento destinado a facilitar a aplicação, transversal e uniforme, das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – RCM nº 53/2004, de 21 de Abril, tendo como eixos prioritários da reforma (tal como enunciados na RCM):

1. Organização do Estado – Separação das funções essenciais do Estado das funções acessórias;
2. Organização da Administração – redução dos níveis hierárquicos, desburocratização, melhoria dos processos, regulamentação do regime de contrato individual de trabalho;
3. Liderança e responsabilidade – revisão do estatuto dos dirigentes da AP e a gestão por objectivos;
4. Mérito e qualificação – instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individuais e dos serviços;
5. Valorização e formação – dinamização da formação profissional dos funcionários e inclusão dos planos de formação nos planos de actividade dos serviços;
6. Cultura de serviço – promoção de qualidade e de aproximação da administração ao cidadão descentralizando os centros de decisão, simplificando procedimentos e assegurando transparência;
7. Governo electrónico – ampla e racional utilização das tecnologias de informação para melhorar os serviços prestados pelo Estado.

Com esta Resolução “*Pretende-se uma administração ao serviço do cidadão, uma administração amiga da economia, uma administração motivadora de todos quantos nela trabalham*”, e, como consequência, seguiu-se um suporte legislativo, impondo, de uma forma radical, a reforma da AP. As principais leis emanadas foram a L n.º10/2004, de 15 de Janeiro - Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), do Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central, Regional e Local – L nº 2/2004, de 15 de Janeiro, e a publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na AP– L nº 23/2004, de 22 de Junho.

A fase de 2005 a 2009, vincula a utilização dos novos modelos de gestão, introduzindo alterações, deveras importantes, na prossecução de uma política direccionada para:

- Uma nova arquitectura da administração do Estado
- Um novo regime de emprego público,
- Um novo regime de avaliação dos serviços, dos dirigentes e dos trabalhadores,
- Um novo regime de protecção social,
- Uma nova política de mobilidade e de recrutamento.

A concretização destas alterações foi efectuada com a aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)², – RCM nº 124/2005, de 4 de Agosto, reforço dos mecanismos de controlo de contratações e de prestação de serviço, reforço da sustentabilidade da ADSE, a reforma do regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, uniformização da acção social em toda a AP, continuação da política de qualificação e de redução de efectivos e de despesas com pessoal, introdução do factor de sustentabilidade no cálculo das pensões, revogação do sistema de avaliação, criação de uma estrutura da tabela remuneratória única, aprovação do novo estatuto disciplinar para todos os trabalhadores que exercem funções públicas, aprovação do regime do contrato de trabalho em funções públicas. Este foi um período caracterizado pelo estímulo dos princípios de AP e impacto na prestação de contas, sendo, em 2006, criado o programa SIMPLEX, que inclui medidas de simplificação administrativa e legislativa, e medidas de administração electrónica, tendo, como objectivo, melhorar a relação dos cidadãos com a AP, reduzindo custos e tornando a AP mais eficiente.

A constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos – DL nº. 200/2006, de 25 de Outubro, os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado – DL nº. 105/2007, de 3 de Abril, o novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – L n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o Regime de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – L nº. 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR), a extinção das carreiras e categorias, cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais – DL nº. 121/2008, de

² O PRACE tem como objectivo "(...) a promoção da cidadania, do desenvolvimento económico e da qualidade dos serviços públicos, com ganhos de eficiência pela simplificação, racionalização e automatização, que permitam a diminuição do número de serviços e dos recursos a eles afectos (...)".

11 de Julho, e o Regulamento da tramitação do procedimento concursal, nos termos da LVCR – P nº. 83-A/2008, de 27 de Janeiro, são os principais motores da nova AP.

As principais medidas de reformas, desta fase, podem ser vistas no Quadro 6 - A Reforma Administrativa em Portugal: (2000 – 2009).

Quadro 6 – A Reforma Administrativa em Portugal: (2000 – 2009)

2001	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção da SMA. • Criação do Instituto para a Inovação da Administração do Estado (IIAE).
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do IIAE. • Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC) – RCM nº. 135/2002, de 20 de Novembro.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Bolsa de Emprego Público (BEP) – DL nº. 78/2003, de 23 de Abril. • Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros (RCM) nº. 95/2003, de 30 de Julho e nomeação de um encarregado de missão para acompanhamento das várias etapas da reforma. • Criação do Conselho Consultivo da Reforma – RCM nº. 96/2003, de 30 de Julho. • Criação do Plano de Acção para a Sociedade da Informação – RCM nº. 107/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Plano de Acção para o Governo Electrónico – RCM nº.108/2003, de 12 de Agosto. • Publicação da Iniciativa Nacional para a Banda Larga – RCM nº.109/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Programa Nacional para a Participação dos Cidadãos com Necessidades Especiais na Sociedade da Informação – RCM nº.110/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Programa Nacional de Compras Electrónicas – RCM nº.111/2003, de 12 de Agosto. • Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI) – RCM nº.140/2003, de 29 de Agosto.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – L nº. 2/2004, de 15 de Janeiro. • Criação da lei-quadro dos Institutos Públicos – L nº. 3/2004, de 15 de Janeiro. • Organização da Administração Directa do Estado – L nº. 4/2004, de 15 de Janeiro. • Publicação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) – L nº. 10/2004, de 22 de Março. • Publicação de documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – RCM nº. 53/2004, de 21 de Abril. • Transferência das competências do INFOCID e do Serviço Público Directo (SPD), para a UMIC – DL nº. 98/2004, de 3 de Maio. • Publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública – L nº. 23/2004, de 22 de Junho. • Cisão e reestruturação do Instituto Português da Qualidade (IPQ) – DL nº. 140/2004, de 8 de Junho. • Criação do Instituto Português da Acreditação (IPAC) – DL nº. 125/2004, de 31 de Março.
2005	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA) – RCM nº. 90/2005, de 13 de Maio. • Criação da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico (UCPT) – RCM nº. 92/2005, de 20 de Maio. • Adopção de medidas relacionadas com o pessoal público – RCM nº. 109/2005, de 30 de Junho. • Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

	(PRACE) – RCM nº. 124/2005, de 4 de Agosto.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos – DL nº. 200/2006, de 25 de Outubro. • Estabelecimento do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional – L nº. 53/2006, de 7 de Dezembro.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Criação da Empresa de Gestão Partilhada de Recursos Humanos da Administração Pública E.P.E.– DL nº. 25/2007, de 7 de Fevereiro. • Criação da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.(ANCP) – DL nº. 37/2007, de 19 de Fevereiro. • Terceira alteração à Lei nº. 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei quadro dos institutos públicos e procede à terceira alteração à Lei nº. 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado – DL nº. 105/2007 de 3 de Abril. • Aprovação da orgânica dos Serviços Sociais da Administração Pública – DR nº. 49/2007, de 3 de Abril. • No âmbito do PRACE foi determinada a fusão parcial da Direcção-Geral do Património (DGP) e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI) com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), bem como a reestruturação desta, originando o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) – Despacho nº. 12126/2007, de 19 de Junho. • Estabelece o novo Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP) – L nº. 66-B/2007, de 28 de Dezembro.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes de vinculação de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – L nº. 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR). • Extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais – DL nº. 121/2008, de 11 de Julho. • Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores que exercem Funções Públicas – L nº. 58/2008, de 9 de Setembro. • Aprovação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas – L nº. 59/2008, de 11 de Setembro.
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Regulamento da tramitação do procedimento concursal nos termos da LVCR – Portaria nº. 83-A/2008, de 27 de Janeiro. • Definição da protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas – L nº. 4/2009, de 29 de Janeiro. • Actas de concordância • Tabela Remuneratória única dos trabalhadores que exercem funções públicas – P nº 1553-C/2008, de 31 Dezembro.

Fonte: Elaboração própria a partir da legislação

Em Portugal verifica-se que os instrumentos de reforma quase que se reduzem à lei, entendendo-se, como noutros países do sul da Europa, que a mudança se consegue através da sua aplicação, fazendo coincidir as reformas com as novas leis (Kikert, 2007, citado por Rocha, 2010:48).

No que se refere à reforma do sistema de gestão dos recursos humanos na AP, foram adoptados os princípios do modelo da Nova Gestão Pública, sendo a gestão por objectivos a ferramenta eleita.

1.2 A Gestão por Objectivos na Gestão da Administração Pública

1.2.1 A Filosofia da Gestão por Objectivos (GPO)

Esta metodologia foi proposta por Peter Drucker com a publicação, em 1955, do livro “*The Practice of Management*”. Foi mais tarde, reforçada, em 1964, com a publicação de uma outra obra, “*Management by Results*”, em que o autor defende um sistema de gestão, baseado num conjunto de indicadores, tendo como objectivo atingir metas pré-definidas (Valadares, 2006:211).

Depois de Drucker, outros autores procuraram clarificar estas ideias e processos, como Schleh (1962) – *Management by Objectives*; Odiorne (1965) – *Management by Objectives*; Humble (1969) – *Improving Business Results*; Lasagna (1971) – *Make your MBO Pragmatic (HBR)*; Morrissey (1976) – *Management by Objective and results in Public Sector* e Streib (1995) – *MBO in Municipal Government (PAR)*.

Odiorne (1965:55) define a GPO como:

(...) um processo por meio do qual, superior e subordinado, gestores duma organização, identificam em conjunto os seus objectivos comuns, definem as suas principais áreas de actividade, em termos de resultados deles esperados, usam medidas como guias para a acção da sua unidade, e estabelecem as contribuições para cada um dos seus membros.

Esta definição tornou-se simbólica, sendo citada com regularidade quando se pretende explicar a essência desta metodologia (Valadares; 2006:214).

Humble (1969), citado por Valadares (2006:215), define a GPO “*como um sistema que integra os objectivos da organização, de lucro e crescimento, com os objectivos dos gestores para dar a sua contribuição e desenvolverem-se pessoalmente*”.

Apesar das muitas definições existentes na literatura acerca da GPO, esta pode ser descrita como um processo participado, através do qual todos os que fazem parte da organização (gestores e trabalhadores) identificam, em conjunto, objectivos colectivos e individuais, definem resultados a alcançar e usam medidas, como guia para orientação, estabelecendo as contribuições para cada um dos membros envolvidos.

Para Valadares (2006:215), esta metodologia de gestão assenta em novos princípios, relativamente à forma como gerir as organizações, sendo considerada, mais do que uma metodologia, uma nova filosofia de gestão que assenta em quatro ideias-força – o Planeamento, a Participação, a Motivação e o Auto-controle.

A actividade do Planeamento é aquela por meio da qual se decide, no presente, acerca de objectivos a que a organização se irá dedicar num determinado período de tempo,

tendo em conta a envolvente externa e não apenas o organismo, em que, o objectivo é algo que, após negociação e acordo, se propõe atingir, devendo ser claro e quantificável, e que leva à necessidade de estruturação articulada com metas – estratégicas e individuais – num processo descentralizado e em cascata.

A Participação consiste em que todos os colaboradores participem na formulação dos seus objectivos e no seu controle, existindo um autêntico processo de formulação, concertada entre subordinado e superior hierárquico. Cada trabalhador deve gerir o seu próprio trabalho, para que se tire proveito da criatividade de todos e de cada um.

A Motivação significa que, o empenho dos trabalhadores, que leva à concretização dos seus objectivos individuais, integrados nos da organização, leve ao reconhecimento do mérito e consequente recompensa. O sistema de motivação, defendido pela GPO, procura ter em conta três tipos de necessidades, que são características comuns a todo o ser humano: as necessidades materiais, as de reconhecimento e as de realização.

O auto-controle é importante, na medida em que, a GPO coloca o indivíduo como parte integrante do processo da sua própria avaliação, em conjunto com a avaliação efectuada pelo superior hierárquico. Os trabalhadores têm conhecimento do que se espera deles, das metas que devem atingir, ou seja, têm conhecimento dos meios para obterem uma boa avaliação de desempenho, permitindo que estes se autoavaliem ao longo do período. Por outro lado, as organizações também se preocupam com a obtenção de resultados. Assim, a definição de objectivos permite uma avaliação, com base numa análise entre os resultados alcançados e os resultados esperados, permitindo alinhar procedimentos, potenciando uma gestão estratégica mais eficaz e um controle mais rigoroso.

O impacto deste modelo de gestão na administração privada foi imediato, mas na administração pública o seu efeito não foi tão repentino, sendo que ainda se está a fazer sentir na Administração Pública Portuguesa.

Em 1976, Peter Drucker, citado por Bilhim (2006), publicava, numa revista americana de administração pública a *Public Administration Review*, o artigo “*What results should you expect – a user’s guide to MBO*”. Neste artigo, o autor explicava que a GPO no sector público é um instrumento eficaz que pode ser utilizado pela administração para: a obtenção das suas metas; que os administradores devem saber que resultados podem ser atingidos; que a GPO força os administradores a reconhecer que possuem uma grande quantidade de metas e objectivos, e que as devem hierarquizar no tempo e em importância; que isto exige a revisão periódica das prioridades, de objectivos e metas, da afectação de recursos, das medidas da performance; um estabelecimento de um sistema

de feedback; e que este procedimento induz maior implicação dos funcionários, auto-controlo, e estruturas organizacionais mais flexíveis.

Nas suas obras, Peter Drucker manifesta preocupações que se tornaram importantes na renovação da AP e que hoje se encontram no centro de todos os programas de reforma dos países da OCDE. Os novos instrumentos de trabalho do Gestor Público passam a ser, para Bilhim (2006:5):

- O estabelecimento de objectivos claros;
- A sua comunicação à organização;
- A afectação de recursos para que os objectivos sejam atingidos;
- O controlo de custos;
- A motivação do pessoal;
- O aumento da eficácia;
- Uma actuação estratégica e pró-activa.

Ainda segundo Bilhim (2009a:282), a GPO, na AP, corresponde à introdução de uma nova postura comportamental, dos dirigentes e dos funcionários, no seu “*saber estar*” (atitudes) e “*saber fazer*” (habilidades), o que passa por um novo “*saber mais*” (formação).

O que há de novo na GPO é o facto desta estar centrada no cumprimento dos objectivos, preocupada com a relação entre os meios e os resultados, e com a eficiência, eficácia e qualidade, enquanto a AP tradicional está centrada na actividade, em si mesma, no processo, e avalia e gratifica o grau de adesão do indivíduo ao quadro normativo.

Para Bilhim (2006:6), em todos os países, os actuais programas de reforma insistem, de forma unânime e instrumental, em:

- Mensurabilidade: o que será obtido, quando, como onde?
- Exequibilidade: existe uma probabilidade aceitável de se atingir o objectivo?
- Possibilidade de controlo/avaliação: quem faz?
- Relação custo/benefício: quanto custa?
- Prioridade e sequência: de entre dois objectivos qual deve ser atingido primeiro?

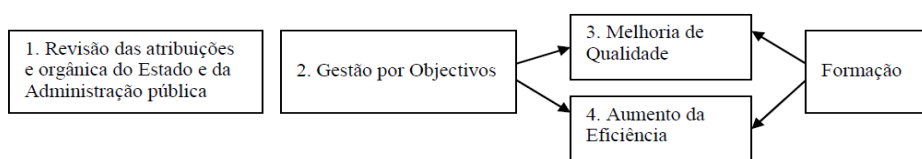
1.2.2 A Gestão por Objectivos no Centro da Reforma da Administração Pública em Portugal

Em Portugal, com a publicação de documento destinado a aprovar a operacionalização da reforma da AP, áreas de actuação e metodologia de aplicação – RCM nº. 53/2004, de 21 de Abril, já acima referenciada, a Gestão por Objectivos é a escolhida como nova

prática de gestão, associando, sistematicamente, os organismos públicos a objectivos e resultados.

Segundo Rocha (2005:13), esta RCM visa operacionalizar a reforma, estabelecendo uma matriz de mudança, com base na GPO, integrando a avaliação dos organismos públicos e a avaliação do desempenho individual, conforme Figura 1 - A Estratégia da Reforma da AP.

Figura 1 - A Estratégia da Reforma da AP



Fonte: Rocha (2005:13)

A GPO é, assim, a grande matriz da mudança, sendo-o referido, claramente, nesta RCM, de 2004. No entanto, já anteriormente a esta data, a mesma se fazia sentir como modelo de gestão eleito, em vários diplomas legais, sobre a reforma e modernização da AP, que se vinham publicando. Em 2003, a GPO está reflectida na publicação das linhas orientadoras da reforma da AP – RCM nº. 95/2003, de 30 de Julho, cujos objectivos gerais são:

- Prestigiar a missão da AP e os seus agentes na busca da exigência e da excelência;
- Delimitar as funções que o Estado deve assumir directamente daquelas que, com vantagem para o cidadão, melhor podem ser prosseguidas de forma diferente;
- Promover a modernização dos organismos, qualificando e estimulando os funcionários, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão;
- Introduzir uma nova ideia de avaliação dos desempenhos, seja dos serviços, seja dos funcionários;
- Apostar na formação e na valorização dos nossos funcionários públicos.

A concretização dos objectivos, acima referidos, será desenvolvida em torno de três eixos, considerados prioritários:

Organização do Estado e da Administração;
Liderança e responsabilidade;
Mérito e qualificação.

Como é ilustrado na Figura 2 - A GPO no centro da reforma da AP em Portugal, verifica-se que ela está na base de inúmeros instrumentos e medidas: Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE); SIMPLEX; Reforma da Gestão Financeira e Orçamental e na Reforma do Sistema de Gestão dos Recursos Humanos.

Figura 2 - A GPO no Centro da Reforma da AP em Portugal



Fonte: Elaboração própria a partir de Bilhim (2009c).

Dada a moldura conceptual definida pela NGP e GPO, verificamos desde logo, através da implementação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho, um dos principais sinais que evidenciam a receptividade dos reformadores da máquina administrativa do Estado às ideias de Peter Drucker.

CAPITULO II

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO E SIADAP

2.1 Conceitos e Finalidades da Avaliação do Desempenho

A avaliação do desempenho só começou a ser estudada e valorizada, como um factor importante na gestão das pessoas, no início do século XX, em paralelo com o nascimento científico da gestão.

Na literatura, o conceito de desempenho raras vezes é referido de forma isolada e dissociado da expressão “*avaliação de desempenho*”. No entanto, segundo Madureira e Rodrigues (2007:2), trata-se de uma redundância, dado que o próprio termo suscita, já, a obrigatoriedade de um julgamento e, como tal, uma avaliação.

Segundo Latham e Wexley, citado por Madureira e Rodrigues (2007:3)

(...) a avaliação do desempenho profissional, enquanto sistema formal e sistemático de apreciação do trabalho desenvolvido pelos colaboradores de uma organização, emergiu como componente da gestão de recursos humanos praticamente desde que a gestão das organizações começou a ser teoricamente elaborada e sistematizada.

Procurava-se que a avaliação do desempenho, à semelhança do rigor que começava a ser colocado nos testes psicológicos, exprimisse afirmações exactas acerca do desempenho dos indivíduos (Bilhim, 2009a:257).

Nos últimos anos, tem-se assistido a um crescimento significativo da investigação sobre a utilização de medidas de desempenho no sector público, as perspectivas a considerar num modelo de avaliação do desempenho organizacional, a sua utilidade, e os factores que determinam a sua aplicação e implementação no sector público.

Os princípios da privatização, controlo de gestão, delegação de poderes, descentralização e definição de responsabilidades, conduziram a uma nova forma de pensar, sobre a medida de desempenho (Streib e Poister, 1999). O desenvolvimento das novas ferramentas de gestão, no sector privado, permitiram um importante avanço no desenvolvimento destas medidas.

Em relação ao sector público, desde o fenómeno da NGP, que a informação sobre a medida de desempenho cresceu significativamente, defendendo-se um conjunto de medidas, baseadas na missão organizacional, orientadas para os resultados e para os clientes.

Para Dulewicz (1989), existe uma tendência natural para avaliar aqueles com quem trabalhamos, bem como para nos auto-avaliarmos, enquanto trabalhadores, e a avaliação do desempenho é inevitável e universal, mas, se não existir um sistema de avaliação de desempenho, cuidadosamente estruturado, haverá a tendência para julgar o desempenho profissional de forma intuitiva, informal e arbitrária.

Segundo Almeida (1996:15), a avaliação do desempenho de recursos humanos é um processo pelo qual uma organização mede a eficiência e eficácia dos seus colaboradores, e é uma ferramenta de auditoria e controlo da contribuição para os objectivos e/ou resultados dos participantes organizacionais.

Segundo Rocha (2010:199), pode definir-se avaliação do desempenho como

a sistemática apreciação do comportamento do indivíduo na função que ocupa, suportada na análise objectiva do comportamento do homem no trabalho e comunicação ao mesmo do resultado da avaliação.

O que implica:

observação do comportamento a medir; medição do comportamento; e comunicação do resultado por forma a incentivar e motivar o trabalhador.

Rocha (2010:199)

Para Caetano (1990), citado por Madureira e Rodrigues (2007:3), a avaliação de desempenho pode ter uma dupla interferência na produtividade do trabalho - no processo de medição e de controlo do desempenho, e, sobretudo, nas relações mantidas indirectamente com outras vertentes da gestão de recursos humanos, como sejam os processos de recrutamento e selecção, descrição e análise de funções, formação, desenvolvimento profissional e sistemas de retribuição. Ou seja, a avaliação do desempenho não pode ser reduzida, apenas, a instrumentos de avaliação individual, com fins de promoção ou compensação, porque, se o for, a sua utilização torna-se contraproducente e um instrumento de instabilidade na organização (Rocha, 2010:200).

Para Bilhim (2009a:259), a avaliação de desempenho é a pedra angular de qualquer sistema eficaz de gestão de recursos humanos, porque ela fornece a informação necessária para a tomada de decisões estratégicas, ao diagnosticar o grau de adaptação entre o sistema actual de GRH e o que é exigido pela mudança de direcção estratégica da organização, sendo, também, essencial como um sistema de controlo estratégico para medir o desempenho actual, relativamente aos objectivos estratégicos já fixados.

2.2 Enquadramento Teórico da Avaliação do Desempenho – Escolas de Avaliação

No que se refere à avaliação do desempenho, em muito contribuíram os estudos levados a cabo pelas várias Escolas: Escola da Medida; Escola das Entrevistas de Avaliação; Escola dos Processos Cognitivos e Escola da Gestão do Desempenho -, as quais foram essenciais no confronto de opiniões e na riqueza do debate sobre esta temática (Wood & Marshall, 1993, citado por Madureira e Rodrigues, 2007:3).

Na primeira abordagem relativa a este tema, foi atribuído à Escola da Medida, que privilegiou aspectos como a medida, a precisão e a exactidão, tendo por base o trabalho de Trorndike (1996), não relevando factores como a motivação e as competências do avaliador, ou as qualificações e as características individuais e o contexto organizacional do avaliado. Segundo esta Escola, estes últimos aspectos poderiam ser controlados através da afinação dos instrumentos de notação (Madureira e Rodrigues, 2007:4). As críticas a esta Escola prendem-se com o facto de o rigor ser aparente e a notação ser vista como uma manifestação de poder dos superiores hierárquicos, para recompensar os subordinados em termos de promoção e progressão (Rocha, 2010:202).

Na Escola da Entrevista de Avaliação existe uma alteração do conceito de “*avaliador juiz*” para “*avaliador conselheiro*”. Pretende-se dialogar com o avaliado, de modo a melhorar o seu desempenho individual e pessoal, que se vai reflectir na performance da organização (Rocha, 2010:202). Likert (1976), citado por Madureira e Rodrigues (2007:4), afirma, mesmo, que uma entrevista, tendo por base de referência um estilo de gestão participada (*supportive management*), pode levar a uma aceitação pacífica, por parte dos avaliados, de exigências de desempenho mais elevadas. As críticas a esta Escola, prendem-se com o facto de não se poder pretender a existência de organizações isentas das “*zonas de incerteza*” organizacional, que decorre da imprevisibilidade comportamental dos indivíduos e dos grupos dentro das organizações, facto que leva a importantes reveses (Crozier, 1977, citado por Madureira e Rodrigues, 2007:4).

De acordo com a Escola dos Processos Cognitivos, o avaliador deveria ser, essencialmente, um decisor responsável pela interpretação de símbolos cognitivos, realizados ao longo de todo o processo de avaliação. Esta Escola centrou-se, essencialmente, na aquisição de informação, na organização do arquivo, na recolha de informação e na sua integração na notação (Rocha, 2010:202). As críticas a esta escola são de falta de aplicabilidade, devido a um desinteresse, quanto à variável contexto organizacional, e a uma concentração demasiada, em aspectos de tratamento da informação e de julgamento da avaliação, uma obsessão com a exactidão, como critério de eficácia, em detrimento de todos os outros critérios (Murph e Cleveland, 1991), citado por Madureira e Rodrigues (2007:5).

A Escola da Gestão do Desempenho introduz, como novidade, o facto de se dever integrar a avaliação do desempenho nos outros sistemas de gestão. Centra-se, fundamentalmente, no desempenho, a nível da organização, e não no desempenho individual, identificando-se com a GPO e com os princípios enunciados por Peter Drucker (Rocha, 2010:202). Para esta Escola, o sistema de gestão do desempenho deverá

assegurar a integração estratégica, recorrendo a indicadores de desempenho comuns e a planos e acordos de desempenho que existam para os níveis organizacional, departamental e individual.

Algumas das críticas, a esta Escola, prendem-se com o facto de os objectivos não serem o resultado da participação, mas impostos pelos superiores hierárquicos aos subordinados; trata-se de um sistema que obriga ao gasto de muito tempo e que nem sempre é recuperável em termos de eficiência (Rocha, 2010:205).

Rocha (2010:201) considera que a questão da qualidade total veio subverter o processo de avaliação e, por isso, enuncia mais uma Escola: a da Gestão da Qualidade e Avaliação do Desempenho. Segundo o autor, o conceito de qualidade total (TQM), foi adaptado pelo sector público, nos finais dos anos oitenta, fazendo da satisfação do consumidor o ponto de referência central.

Para o mesmo autor, a qualidade numa organização só é possível com o trabalho em equipa e com o envolvimento dos funcionários. Tal facto leva a uma “revolução”, no que diz respeito à avaliação do desempenho, e a uma nova abordagem alternativa à avaliação tradicional, conforme apresentado no Quadro 7 - Comparação de Modelos de Avaliação.

Quadro 7 – Comparação de Modelos de Avaliação

Critério	Gestão Tradicional	T.Q.M
1. Valores orientadores	Atributo do indivíduo	Atributo do sistema
2. Base de informação	Comportamento individual; conformação com o sistema	Participações no grupo de trabalho; melhoria contínua do sistema
3. Escala de classificação	Escala de 1 a 5 ou mais	Três categorias de escalas
4. Objectivos primários	Controlo; documentação	Desenvolvimento; solução de problemas
5. Papel da chefia	Supervisor e juiz	Supervisor como orientador, incluindo pares colegas e clientes como consumidores
6. Prática de liderança	Directiva, avaliativa	Facilitadora
7. Frequência de avaliação	Ocasional	Frequente
8. Grau de formalidade	Alta	Baixa
9. Práticas de recompensa	Orientadas para o indivíduo	Orientadas para o grupo

Fonte: Bowman (1994:132), citado por Rocha (2010:206)

2.3 A Avaliação do Desempenho na Administração Pública em Portugal

Abordados os fundamentos da NGP, a filosofia da GPO, os conceitos de avaliação de desempenho e o seu enquadramento teórico, passa-se a analisar como a avaliação de desempenho tem sido aplicada no sector público português.

A avaliação, nas organizações públicas e privadas, em Portugal, expande-se nos anos oitenta, do século passado, e o primeiro passo para a avaliação de desempenho, na AP, é dado em 1980 com a publicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, onde se introduziu a “*classificação de serviço da função pública*”. Eram apontadas, como finalidades deste sistema, a gestão de pessoal, a informação e a motivação, o diagnóstico das condições de trabalho e a recompensa do mérito. O modelo tem uma certa flexibilidade na sua aplicação e tem carácter experimental, estando prevista a sua revisão ao fim de três anos. Em 1983, foi substituído pelo Decreto Regulamentar n.º 44-B/83 e Portaria nº. 642-A/83, de 1 de Junho.

Desde 1983 que a avaliação de desempenho passou a abranger todos os funcionários e agentes das categorias do regime geral, à excepção dos dirigentes e chefes de repartição. Era requisito de promoção e progressão nas carreiras, de conversão de nomeação provisória em definitiva, e de celebração, de novos contratos, em cargo ou categoria diferente, que correspondesse a categoria superior à detida. A qualidade do trabalho, a quantidade do trabalho, os conhecimentos profissionais, a adaptação e o aperfeiçoamento profissionais, a iniciativa, a criatividade, a responsabilidade, as relações humanas de trabalho e o espírito de equipa eram objecto de avaliação. A escala de classificação tinha uma menção qualitativa, associada à escala quantitativa, variando entre o não satisfatório (2 e 3 valores) ao Muito Bom (10 valores).

O que se media, eram as qualificações e os aspectos comportamentais, não existindo sistema de quotas, podendo ser atribuída a nota máxima a todos os trabalhadores.

Este sistema de avaliação foi objecto de várias críticas, pois não identificava as aspirações dos trabalhadores em relação à organização, nem o seu grau de satisfação e motivação, nem os desvios relativamente às suas funções, nem as suas necessidades de formação profissional, para além de não dar informações quanto ao funcionamento dos serviços (Cardoso, 2003).

A mesma autora refere que este sistema de avaliação estava elaborado com referência a um quadro legal e não com referência a objectivos determinados, não estavam pré-definidos os padrões de qualidade a alcançar, não contemplava interacção entre esses padrões e as expectativas entre avaliador e avaliado, não convertia as expectativas nos

incentivos à produtividade individual, não previa a prática da auto-avaliação, não avaliava os avaliadores.

Este sistema de avaliação, que vigorou de 1983 a 2004, inseria-se num modelo de administração burocrático, assente na hierarquia e normatividade, onde uns executam o que os outros concebem, com definição rígida de funções e a inexistência de uma cultura de avaliação efectiva dos serviços, dos dirigentes, das chefias intermédias e dos trabalhadores.

Em 2003, é iniciado o processo de reforma, em Portugal, com a publicação da RCM nº. 95/2003, no contexto da NGP, seguindo o quadro de referência abaixo (Rocha, 2010:47):

- Gestão das políticas públicas em detrimento do design de administração pública;
- Eficiência e qualidade, desempenho, *benchmarking* e medida de desempenho;
- Difusão da responsabilidade de gestão e prestação de contas;
- Uso e práticas de técnicas de gestão empresarial;
- Mudança da prestação de contas dos inputs e processos para os outputs e resultados;
- Criação de uma AP competitiva, especialmente, no que respeita às agências que prestam serviços públicos.

Do qual resulta, em 2004, um novo modelo de gestão dos recursos humanos e um novo modelo de avaliação do desempenho – o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na AP – SIADAP.

2.3.1 O SIADAP

Em 2004, é implementado o Sistema Integrado de Avaliação - SIADAP – L nº 10/2004, de 22 de Março, e, posteriormente, em 2007, a sua revogação, através da L nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, tendo por base os princípios conceptuais da teoria da GPO acima enunciada, conforme Figura 3 - A GPO na Gestão de Recursos Humanos.

Figura 3 – A GPO na GRH



Fonte: RATO, Helena (2009)

Para Bilhim (2010b:276), o SIADAP é um modelo de avaliação global, que possibilita desenvolver uma cultura de gestão pública, assente na responsabilização de todos os que trabalham na AP (dirigentes e outros trabalhadores), relativamente ao prosseguimento dos objectivos fixados, mediante a avaliação de resultados.

A primeira versão do SIADAP previa a avaliação dos funcionários, em articulação com a avaliação dos serviços, pretendia fazer com que se centrasse mais a atenção da gestão da administração pública na gestão das pessoas, através da identificação de potencialidades, estabelecendo projectos de valorização pela formação e pela progressão de carreiras, avaliando o desempenho, com o objectivo de, por um lado, corrigir as deficiências, e, por outro lado, distinguir os melhores (Tavares, 2004).

Esperava-se como benefícios da aplicação deste sistema: que se prestasse mais atenção às pessoas que trabalham na AP; evitasse custos injustificados com desempenhos menos úteis ao país; se distinguisse os melhores, criando exemplos de boas práticas; motivasse e valorizasse as pessoas com o desenvolvimento de planos de formação e de progressão; estabelecesse objectivos mais ambiciosos e motivadores (Tavares, 2004).

No que diz respeito às pessoas que exerciam funções na administração pública, a primeira versão, do SIADAP, era clara, no que dizia respeito às fases procedimentais de avaliação, critérios de avaliação, a forma como se exprimem os resultados e as suas consequências. Relativamente à avaliação de desempenho organizacional, o mesmo já não se podia afirmar. Na verdade, e apesar de, no artº. 18º da L nº 10/2004, se prever que a avaliação dos serviços e organismos se efectuava através: da auto-avaliação; de serviços de controlo e auditoria; e de entidades externas, em mais nenhum diploma legal

foi definida a forma de os avaliar. Outro problema prendia-se com o facto dos dirigentes de topo não serem avaliados. Assim, este modelo não era um modelo integrado. Tratava-se, apenas, de um modelo de avaliação de desempenho individual.

A avaliação de desempenho foi reestruturada, através da L nº. 66-B/2007, de 28 de Dezembro, sendo revogada a L n.º 10/2004, de 22 de Março, aplicando-se a avaliação aos serviços e organizações públicas, aos dirigentes, os quais também são avaliados, tendo em conta os resultados do desempenho das Instituições de que são responsáveis, e restantes trabalhadores, numa concepção integrada dos sistemas de gestão e avaliação, permitindo, assim, alinhar, de forma coerente, os desempenhos dos serviços e dos que neles trabalham.

Este sistema tem uma vocação de aplicação universal, à administração central, regional e autárquica, prevendo mecanismos de flexibilidade e adaptação, muito amplos, que lhe permitem enquadrar as especificidades das várias administrações, dos serviços públicos, das carreiras e das áreas funcionais do seu pessoal e das exigências de gestão.

O que se pretende, com esta lei, é desenvolver uma cultura de gestão, orientada para resultados, com base em objectivos previamente estabelecidos. Auto-avaliação e auto-regulação, mobilização dos trabalhadores em torno da missão essencial do serviço, orientando a sua actividade, em função de objectivos claros e critérios de avaliação transparentes, reconhecer o mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos níveis de desempenho.

O sistema integra três subsistemas (nº. 1 do artº 9º.): o subsistema de avaliação do desempenho dos serviços da AP – SIADAP 1, a que corresponde a gestão e avaliação do desempenho organizacional; o subsistema de avaliação do desempenho dos dirigentes da AP – SIADAP 2, a que corresponde a gestão e avaliação do desempenho estratégico (dirigentes superiores) e de gestão (dirigentes intermédios), e, por último, o subsistema de avaliação do desempenho dos trabalhadores da AP – SIADAP 3, a que corresponde a gestão e avaliação do desempenho operacional, funcionando como uma avaliação integrada, conforme Figura 4 - SIADAP: Avaliação Integrada.

Figura 4 - SIADAP: Avaliação Integrada



Fonte: RATO, Helena (2009)

O SIADAP 1 – Avaliação dos Serviços visa reforçar uma cultura de avaliação e responsabilização, vincada pela publicitação dos objectivos dos serviços e dos resultados obtidos, em estreita articulação com o ciclo de gestão. As modalidades da avaliação dos serviços assenta na auto-avaliação e da hetero-avaliação.

A auto-avaliação consiste numa análise dos resultados alcançados e dos desvios verificados em relação ao Quadro de Avaliação e Responsabilização – QUAR, sendo que, o QUAR deve conter as seguintes componentes: A missão do serviço, os objectivos estratégicos plurianuais determinados superiormente, os objectivos anualmente fixados, os indicadores de desempenho e fontes de verificação, os meios disponíveis, o grau de realização de resultados obtidos na prossecução de objectivos, a identificação dos desvios e as respectivas causas, e a avaliação final do desempenho do serviço.

A hetero-avaliação pode ser realizada por entidades internas à administração, ou por entidades externas, e o que pretende é obter um conhecimento aprofundado das causas dos desvios que foram evidenciados na auto-avaliação, e tentar corrigir os desvios, apresentando propostas para a melhoria dos processos, para que, no futuro, se obtenham melhores resultados.

Os parâmetros do SIADAP 1 consubstanciam-se em três objectivos: de eficácia, de eficiência e de qualidade. Os de eficácia medem-se verificando se um serviço atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados. Os objectivos de eficiência são medidos pela relação entre os bens produzidos, os serviços prestados e os recursos utilizados. Os objectivos de qualidade são verificados através de um conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades, explícitas ou implícitas, dos utilizadores. A avaliação final dos serviços permite-lhe a classificação de – desempenho bom, desempenho satisfatório e

desempenho insuficiente. Dentro do desempenho bom, pode ser atribuída uma distinção de mérito, reconhecendo desempenho excelente (significa superação global dos objectivos).

No SIADAP 2 – Avaliação dos Dirigentes – a avaliação destes é efectuada no final das comissões de serviço, conforme o respectivo estatuto, ou no fim do prazo para que foram nomeados, sendo, anualmente, feita uma avaliação intercalar, que não produz efeitos na sua carreira de origem.

A avaliação dos dirigentes superiores, os de 2º.Grau, que não eram objecto de avaliação, na anterior legislação do SIADAP, L nº 10/2004, de 22 de Março, assenta na carta de missão, que é feita com base nos parâmetros “grau de cumprimento dos compromissos” e de “competências” de liderança, de visão estratégica, de representação externa e de gestão demonstradas, tudo isto factores essenciais para um bom desempenho nos altos cargos da Administração Pública. Este tipo de avaliação já vigorava na anterior lei, para os dirigentes de 1º. Grau. Agora é, também, adoptada para os de 2º. Grau.

Os resultados assumirão particular relevância nas opções adoptadas ao nível da gestão de recursos humanos, relacionando-se com aspectos do novo sistema de vinculação, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas – Lei nº. 12-A/2008, de 27 de Fevereiro (LVCR),

A avaliação dos dirigentes superiores tem efeitos na atribuição de prémios e na renovação ou não de uma nova comissão de serviço. A não aplicação do SIADAP, por motivos imputados ao dirigente máximo de um serviço, determina a cessação das suas funções.

A avaliação dos dirigentes intermédios centra-se nos resultados obtidos nos objectivos da respectiva unidade e nas competências demonstradas, que são a capacidade de liderança e as competências técnicas e comportamentais.

A avaliação final, dos dirigentes, permite-lhe a classificação de – desempenho inadequado, desempenho adequado, desempenho relevante e desempenho excelente, tendo este último uma quota de 5% do total dos desempenhos relevantes. Esta percentagem é, também, um elemento novo em relação à lei anterior.

A análise do subsistema – SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores, é efectuada no ponto abaixo, com maior profundidade.

O SIADAP pretende assegurar a interligação e a interdependência nos diferentes níveis de decisão, garantindo um funcionamento integrado e harmonioso, conforme pode ser

visto pela Figura 5 - Modelo de funcionamento do SIADAP (1) e Figura 6 - Modelo de funcionamento do SIADAP (2).

Figura 5 - Modelo de funcionamento do SIADAP (1)



Fonte: RATO, Helena (2009)

Figura 6 - Modelo de funcionamento do SIADAP (2)



Fonte: RATO, Helena (2009)

2.3.2 O SIADAP 3

2.3.2.1 Especificidades do Modelo – Periodicidade e Requisitos

Acima, explanou-se a filosofia do modelo SIADAP, na sua globalidade, como um modelo integrado. De seguida, fixaremos a nossa análise no SIADAP 3 – Avaliação dos Trabalhadores, com base na legislação actualmente em vigor.

Segundo o artº. 41º. da L 66-B/2007, de 28 de Dezembro, o quadro legal do SIADAP 3 estabelece que a avaliação é anual, sendo que, a avaliação a efectuar, respeita ao desempenho do ano civil anterior.

Existem alguns requisitos funcionais para a avaliação que devem respeitar o disposto no artº. 42. O trabalhador tem de ter uma relação jurídica de emprego de pelo menos seis meses de serviço efectivo, de contacto funcional com o avaliador, no ano civil a que respeita a avaliação. Se o trabalhador tiver constituído essa relação jurídica por menos de seis meses, ver o desempenho desse período ser objecto de avaliao conjunta com o desempenho do ano seguinte.

2.3.2.2 O Modelo de Avaliao do Desempenho

O SIADAP tem, na sua base, os seguintes princípios (DGAEP, 2009):

- Privilegiar a fixao de objectivos individuais, em linha com os do serviço e a obtenção de resultados;
- Permitir a identificação do potencial de evolução dos trabalhadores;
- Permitir o diagnóstico de necessidades de formação e de melhoria dos postos e processos de trabalho;
- Apoiar a dinâmica das carreiras, numa perspectiva de distinção do mérito e excelncia dos desempenhos.

A identificação dos objectivos dos trabalhadores, das Unidades Orgânicas (UO), deve seguir o esquema constante na Figura 7 - Esquema de identificação de objectivos.

Figura 7 - Esquema de identificação de objectivos



Fonte: RATO, Helena (2009)

A metodologia a adoptar é a análise das cadeias de valor (conjunto de tarefas e actividades) dos processos produtivos inerentes aos objectivos das unidades orgânicas, e os intervenientes neste processo são os dirigentes intermédios (avaliador) e os trabalhadores (avaliados).

O desempenho dos trabalhadores integra-se no ciclo de gestão de cada serviço, como já acima referido, e incide sobre os seguintes parâmetros (artº.45º):

- “Resultados” obtidos na prossecução de objectivos individuais, em articulação com os objectivos da respectiva unidade orgânica;
- “Competências” que visam avaliar os conhecimentos, capacidades técnicas e comportamentais, adequadas ao exercício duma função.

O parâmetro “Resultados” decorre da verificação do grau de cumprimento dos objectivos previamente definidos, por confronto entre resultados alcançados e resultados esperados. Estes objectivos devem ter em conta os objectivos do serviço e da unidade orgânica, bem como a proporcionalidade entre os resultados visados e os meios disponíveis e o tempo em que são prosseguidos (nº.1 do artº. 46º).

Os objectivos devem ter o seguinte cariz (nº. 2 do artº.46º):

1. De produção de bens e actos ou prestação de serviços, visando a eficiência na satisfação dos utilizadores;
2. De qualidade, orientada para a inovação, melhoria do serviço e satisfação das necessidades dos utilizadores;
3. De eficiência, no sentido da simplificação e racionalização de prazos e procedimentos de gestão processual, e na diminuição de custos de funcionamento;
4. De aperfeiçoamento e desenvolvimento das competências individuais, técnicas e comportamentais do trabalhador.

Os resultados, objecto de avaliação, resultam de indicadores de desempenho, ao nível da eficácia, eficiência e qualidade, aos quais se junta o aperfeiçoamento e desenvolvimento de competências, conforme Figura 8 - Resultados da Avaliação.

Figura 8 - Resultados da avaliação



Fonte: RATO, Helena (2009)

Os objectivos anuais, para cada trabalhador, são em número mínimo de três, e devem ser de acordo com a natureza do posto de trabalho. São definidos, pelo avaliador e avaliado, em reunião, no início do período da avaliação. No caso de discordância, prevalece a posição do avaliador.

A avaliação dos resultados obtidos, em cada objectivo, é expressa em três níveis (nº.1 do artº. 47º.):

- “Objectivo superado” – quando se verifica um desvio positivo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 5;
- “Objectivo atingido” – quando se verifica um desvio nulo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 3;
- “Objectivo não atingido” – quando se verifica um desvio negativo entre o resultado obtido e o resultado esperado, a que corresponde uma pontuação de 1.

A pontuação final, a atribuir ao parâmetro “Resultados”, é a média aritmética das pontuações atribuídas aos resultados obtidos em todos os objectivos (nº. 2 do artº. 47º.)

No que diz respeito ao parâmetro “Competências”, ele assenta em competências previamente escolhidas para cada trabalhador, em número não inferior a cinco (nº.1 do artº. 48º.), sendo escolhidas, para cada trabalhador, mediante acordo entre o avaliador e o avaliado, prevalecendo, também, aqui, a escolha do superior hierárquico (nº.6 do artº.36º.). A identificação das competências, a demonstrar pelos trabalhadores, é efectuada de entre as relacionadas com a respectiva carreira, categoria, área funcional ou posto de trabalho (alínea b) do nº. 1 do artº. 68º.).

A avaliação das competências é, para cada uma, expressa em três níveis (nº.1 do artº.49):

- “Competência demonstrada a um nível elevado”, que corresponde a uma pontuação de 5;
- “Competência demonstrada”, que corresponde a uma pontuação de 3;
- “Competência não demonstrada ou inexistente”, que corresponde a uma pontuação de 1.

Assim, a pontuação final a atribuir ao parâmetro “Competências”, à semelhança do que acontece com o parâmetro “Resultados”, é a média aritmética das pontuações atribuídas às competências escolhidas para cada trabalhador (nº.2 do artº. 49º).

A avaliação final resulta da média ponderada das pontuações obtidas nos dois parâmetros de avaliação. Para o parâmetro “Resultados” é atribuída uma ponderação mínima de 60% e, para o parâmetro “Competências”, uma ponderação máxima de 40%, podendo ser estabelecidos outros limites, diferentes destes (nº.1 e nº.2 do artº. 50º).

Por fim, a avaliação final é expressa em menções qualitativas, em função das pontuações finais de cada parâmetro, nos seguintes termos (nº. 4 e nº. 5 do artº.50º):

- “Desempenho Relevante”, corresponde a uma avaliação final de 4 ou 5;
- “Desempenho Adequado”, corresponde a uma avaliação final de desempenho positivo de 2 a 3,999;
- “Desempenho Inadequado”, corresponde a uma avaliação final de 1 a 1,999.

As pontuações finais dos parâmetros e a avaliação final são expressas até às centésimas, e, quando possível, até às milésimas.

A menção qualitativa de “Desempenho Relevante” é objecto de apreciação pelo Conselho Coordenador da Avaliação, para efeitos de eventual reconhecimento do mérito ou “Desempenho Excelente”, devendo ser devidamente fundamentado, e, quando atribuído, é objecto de publicitação no serviço (artº. 51º).

Segundo o artº. 75º, a diferenciação de desempenhos é garantida pela fixação da percentagem máxima de 25% para avaliações finais qualitativas de “Desempenho Relevante” e, de entre estas, 5% do total dos trabalhadores para o reconhecimento de “Desempenho Excelente”.

2.3.2.3 Efeitos da Avaliação do desempenho para os trabalhadores da AP

Nos termos dos artº. 52º e 53º da L 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que temos vindo a referenciar, os efeitos da avaliação de desempenho podem-se agrupar da seguinte forma:

1. Efeitos gerais:

- Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devem ser desenvolvidas;
- Diagnóstico de necessidades de formação;
- Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria;
- Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados;
- Alteração de posicionamento remuneratório na carreira do trabalhador e atribuição de prémios de desempenho.

2. Efeitos, no caso do trabalhador obter, em três anos consecutivos, “Desempenho Excelente”:

- Período sabático com duração máxima de três meses;
- Estágio em organismo da AP estrangeira ou organização internacional;
- Estágio em outro serviço público, organização não governamental ou entidade empresarial, com actividade e métodos de gestão relevantes para a AP;
- Acções de formação adequadas ao desenvolvimento de competências profissionais;
- Direito a cinco dias de férias ou remuneração correspondente

3. Efeitos, no caso do trabalhador obter, em três anos consecutivos, “Desempenho Relevante”:

- Direito a três dias de férias ou remuneração correspondente.

4. Efeitos, no caso do trabalhador obter “Desempenho Inadequado”:

- Objectivo de análise, de forma a detectar os fundamentos da insuficiência e identificação das necessidades de formação;
- Plano de desenvolvimento profissional adequado à melhoria do desempenho do trabalhador;

- Fundamentar decisões, no sentido de potenciar o aproveitamento das capacidades do trabalhador.

2.3.2.4 Os Intervenientes no processo de avaliação dos trabalhadores da AP

Quem tem intervenção no processo de avaliação são: o avaliador; o avaliado; o conselho coordenador da avaliação; a comissão paritária e o dirigente máximo do serviço. Assim:

- O avaliador – tem, como tarefas, neste processo (nº.1 do artº. 56º.): negociar objectivos; rever com o avaliado a prossecução dos objectivos; negociar as competências; avaliar anualmente os trabalhadores; ponderar as expectativas dos trabalhadores; fundamentar as avaliações de desempenho relevantes e as inadequadas.
- O avaliado – tem como tarefas, neste processo (nº.2 do artº. 57º): proceder à auto-avaliação; negociar com o avaliador a fixação de objectivos e competências.
- O Conselho Coordenador de Avaliação – é composto pelo dirigente máximo do serviço, pelo gestor de recursos humanos e por três a cinco dirigentes designados pelo serviço. Tem, como tarefas, neste processo (artº. 58º): estabelecer directrizes para a aplicação do SIADAP; estabelecer orientações gerais em matéria de fixação de objectivos; estabelecer o número de objectivos e competências; garantir a diferenciação dos desempenhos no SIADAP II e III; e emitir parecer sobre a avaliação dos dirigentes intermédios.
- A Comissão Paritária – tem competência consultiva e é composta por quatro vogais. Dois são nomeados pelo dirigente máximo do serviço, sendo um membro do Conselho Coordenador de Avaliação, e dois são eleitos pelos trabalhadores. Esta comissão tem, como tarefa, neste processo (nº.1 do artº. 59º), avaliar propostas de avaliação, antes da homologação.
- Dirigente máximo do serviço – tem, como tarefas, neste processo (artº.60º): garantir a adequação ao serviço; coordenar e controlar o processo; assegurar o cumprimento da lei; homologar as avaliações anuais; decidir sobre as reclamações; e assegurar a elaboração do relatório anual.

O resumo, de todo o ciclo e processo de avaliação, consta de um quadro, intitulado – Anexo 1.

2.3.2.5 Conclusões

Com o SIADAP, pretende-se uma avaliação de desempenho que funcione de forma integrada ao assegurar o alinhamento entre os objectivos fixados, no âmbito do sistema de planeamento de cada ministério, objectivos do ciclo de gestão do serviço, objectivos fixados na carta de missão dos dirigentes superiores e objectivos fixados aos demais dirigentes e trabalhadores.

Esta é uma matéria muito delicada e de grande alcance. Com esta lei, pretende-se que a Administração Pública dê passos no desenvolvimento de uma nova cultura de avaliação, responsabilização e prestação de contas. Para isso, é necessário contar com o envolvimento de todos os que trabalham na execução das políticas públicas.

Este é um instrumento que surge com princípios e objectivos inovadores, que podem ser suprimidos se:

- existir uma aplicação limitada e inadequada, quando, por exemplo, se assiste a uma implementação restrita ao serviço, em que os trabalhadores são avaliados, de forma, apenas, administrativa, sendo o SIADAP entendido como um instrumento de continuidade, de natureza burocrática, de resposta anual, assente num quadro de subjectividade, de imprecisão, e com efeitos, apenas, administrativos (remunerações e carreiras) (Dias, 2010).
- se verificar que os avaliadores não dominam técnicas de definição de objectivos, sendo que, a aplicação prática do SIADAP, implica que, os avaliadores dominem esta técnica. Definir objectivos, é determinar o grau de melhoria de desempenho pretendido. Para isso, é necessário conhecer o resultado de desempenho corrente, a partir do qual se fixa o resultado esperado. Avaliadores, nas organizações públicas, sem experiência na gestão por objectivos, enfrentam dois problemas, nesta tarefa: o primeiro é saber qual é o resultado corrente e como desenvolver indicadores de medida de desempenho para o determinar; o segundo é saber qual é o grau de melhoria que constitui um desafio credível para o avaliado, e que o comprometa na sua realização (Pais, 2005:7).

Segundo Rocha (2010:218), é difícil um uso correcto da avaliação de desempenho na AP. Estudos efectuados, levam à conclusão de que, este, é um problema que afecta todos os países da OCDE, para (Strehl, 1993), citado por Rocha (2010:218), porque:

- Não existe relação entre o desempenho e a tarefa;
- Os critérios não são percebidos, nem pelos dirigentes nem pelos dirigidos;

- Não existe articulação entre o desempenho individual e o da organização;
- A avaliação do desempenho não está ligada a incentivos;
- Não é usada, como informação, para a formação e desenvolvimento organizacional;
- Em regra, 95% dos empregados são notados como bons ou excelentes.

Madureira e Rodrigues (2010:19), reforçam a ideia de que, a avaliação, na AP, é difícil, porque não se podem calcular desempenhos em função de resultados quantitativos (por exemplo, volumes de vendas de produtos/serviços ou artigos produzidos), logo, a subjectividade, que é indissociável de qualquer processo de avaliação, na AP, é potenciada.

O SIADAP não é apenas uma técnica. Representa uma nova maneira de encarar a gestão pública, e deve ser introduzido de forma incremental, sendo constantemente aperfeiçoado, porque, em gestão, não há receitas perfeitas; aprende-se fazendo e errando. Em 2007, apareceu uma nova versão do SIADAP, que veio corrigir as incongruências e lacunas do modelo anterior. Em nossa opinião, outras versões terão de surgir, pois é nosso entendimento que esta lei deve evoluir do conceito de *new public management*/nova gestão pública, com orientação para resultados, para conceitos mais actuais como o *new public service*/nova administração pública/*governance*, em que se torna necessário incrementar valores éticos, para que estes se façam reflectir nos índices comportamentais. Renaud (1997) faz uma exposição, deveras importante, na revista *Brotéria*, no seu artigo - A decisão ética: factores particularmente relevantes da problemática contemporânea, que deve ser levado em conta.

(...) A maior parte dos tratados clássicos de ética considerava a tomada de decisão a nível individual e não dedicava muito espaço de reflexão à decisão colectiva. Provavelmente porque a formação de uma decisão colectiva era considerada como apanágio da vida social e dos órgãos colectivos da vida política (...) Tudo se passa como se o poder político encontrasse aqui um limite não previsto: que decisões singulares, apoiadas sobre a ética – ou contrárias à ética – tenham sobre a polis uma repercussão social incontrolável, este facto caracteriza a época nova, pós-contemporânea, na qual estamos a penetrar. (...) contribuir para o surgir de uma nova ética, uma ética de responsabilidade, que vise a autenticidade e não o êxito a todo custo; de uma ética apoiada sobre o desinteresse, o qual nunca será mensurável pelas suas proclamações externas, mas será o garante da solidez da nova era na qual já entramos (...).

Renaud (1997)

Ficam, assim, algumas questões por responder. Julgamos ser pertinente avaliar o que se entende por ética, gestão ética e política ética, numa AP plural, com distintas normas culturais, e caracterizada por enormes pressões para a obtenção de resultados.

Para além disso, pretende-se saber qual o papel da ética, no modelo da NGP, na filosofia da GPO e no Sistema de Avaliação – SIADAP. Importa, também, conhecer a quem caberá a definição dos padrões éticos nas organizações, qual o papel dos códigos de ética na gestão ética das organizações, e que valor atribuirão os cidadãos a práticas organizacionais éticas e socialmente responsáveis.

Será o que iremos abordar no capítulo seguinte.

CAPITULO III

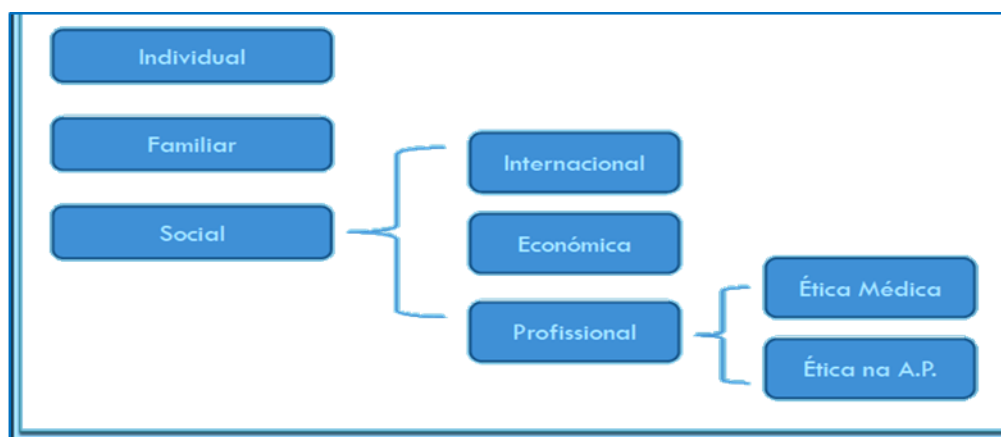
ÉTICA E RESPONSABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - Uma análise até ao SIADAP

3.1 Conceitos

3.1.1 Conceito de Ética

A palavra ética deriva do grego *ethos*, que significa modo de ser, carácter, comportamento. É o ramo da filosofia que busca, estuda e indica o melhor modo de viver no quotidiano e na sociedade (Renaud, 2009). Na figura 9 - Ramos da Ética, identificam-se os vários ramos da ética.

Figura 9 – Ramos da Ética



Fonte: “Ética e Deontologia na AP”, apresentação em ppt, consulta efectuada na internet no sítio: http://www.esgt.ipt.pt/download/disciplina/43___%C3%89TICA%20E%20DEONTOLOGIA%20I.pdf

A ética é a ciência que estuda a qualidade atribuída pela sociedade às condutas humanas, sendo esta fundamental para a construção de uma sociedade justa. Ela é determinada pelo conjunto formado entre as regras morais, as virtudes e os valores eleitos pelo homem (Coelho e Benincá, 2006:14). É “o processo pelo qual se clarifica aquilo que é certo e aquilo que é errado e se age de acordo com o que é certo” (Denhart, 1995:108, citado por Quadros, 2008:3). É um guia para a actividade humana; é um compromisso pessoal consigo e com os outros, sendo um convite à liberdade e à responsabilidade das pessoas, dada a efectiva autonomia da vontade de cada indivíduo, uma vez que lhe são dadas prioridades, para a sua acção, em função do estabelecimento prévio de uma hierarquia de valores (Araújo, Luís, 2005:18).

A ética preocupa-se, por um lado, com o alcançar dos objectivos da conduta humana (o fim), e por outro lado, com os meios para alcançar esse fim. É um conjunto de princípios, enunciados à luz da razão, que servem para iluminar o caminho certo da conduta (Cardoso, 2007:58). Uma acção ética deve relacionar a dimensão interior da intenção

consciente do agente, e a dimensão exterior é, em geral, mas não sempre, a dimensão externa, visível, do agir (Renaud, 2001:77).

Para Oliveira (2007:29), o conceito de ética resulta de condições civilizacionais e de contemporaneidade, que foram mudando ao longo do tempo. É a sociedade, através dos homens, que determina as regras da ética, através das leis, dos costumes, da moral, de códigos de conduta ou da deontologia. No entanto, Renaud (2001:69) considera que os verdadeiros valores superiores transcendem a época da sua descoberta e afirmam-se como universais. As formas que os valores assumem variam com o tempo; quanto mais básicos são, mais variam. No entanto, quanto mais elevados são, mais estáveis são, manifestando-se, como valendo a pena, por todos os indivíduos (Renaud, 2001:69).

Assim, a ética está relacionada com o ser humano, porque baliza a conduta que esperamos dos outros e que os outros esperam de nós (Cardoso, 2007:58). A opinião dos diversos autores, é de que nem sempre é fácil agir de uma forma eticamente aceitável, já que, por vezes, fazê-lo, implica sacrificar os nossos próprios interesses. Pelo menos à primeira vista, existe um conflito entre a ética e o interesse pessoal: parece que, aquilo que a ética exige que façamos, nem sempre está de acordo com aquilo que seria mais vantajoso para nós próprios (Cardoso, 2007:59).

3.1.1.1 É possível aprender ética?

Relativamente à questão acima colocada, existem estudos recentes que revelam que cerca de 75% dos funcionários, das mil maiores empresas norte-americanas, recebem algum tipo de formação ética; contudo, não são claras as evidências quanto à questão de a ética poder ser ensinada (Hoffman, 1972, citado por Robbins, 2004:230). Existem alguns críticos que entendem que a ética se baseia em valores, e que o sistema de valores é determinado na infância, ou seja que, quando as pessoas entram no mercado de trabalho, já os seus valores éticos se encontram estabelecidos. Outro argumento é o de que a ética não pode ser ensinada formalmente; a sua aprendizagem deve dar-se por meio do exemplo (Robbins, 2004:230). Já para Neves (2008) ela apresenta um carácter narrativo. Daí que a melhor maneira de a estudar, a mais bem sucedida, é o ouvir histórias³. Os autores que defendem a formação em ética entendem que os valores podem ser modificados e apreendidos depois da infância. Mas, se isso não fosse possível, além de reafirmar a expectativa por parte da organização de que os seus membros ajam eticamente, esse tipo de formação seria eficaz para ajudar os funcionários

³ Cf. “Introdução à Ética Empresarial”

a identificarem dilemas éticos e a tornarem-se mais conscientes de questões dessa natureza, que fundamentem as suas acções (Robbins; 2004:231).

Quadros (2008:3) entende que a ética se aprende e que é transmitida pela cultura organizacional. O mesmo entendimento tem Blanchard e Peale (1993), Robbins (2004), Neves (2008) e Soares (2008).

Silva (2001:1) entende que a ética é apreendida e desenvolvida pelo ser humano, e que, quando ocorrem comportamentos antiéticos, tal se deverá à ausência de: formação ética, de cultura acertada, de procedimentos de controlo ajustados e de responsabilização. Moreira (2002:146) entende que a ética é prática, e que o carácter das pessoas se vai formando com a repetição de actos, ao longo da vida.

3.1.2 Conceito de Responsabilidade

“Na escolha entre o “bem comum” e o “mal comum” situa-se a nossa responsabilidade pessoal” (Renaud, 2001:69). O termo Responsabilidade deriva do latim *re-spondere*, e significa comprometer-se perante alguém (Tavares, 2003:18), tal como a ética assenta na liberdade, explicada pela razão. Se um acto não foi livre, não se pode imputar a responsabilidade a quem o cometeu, mas à força superior que o obrigou; daí não se poder anular a liberdade e preservar a responsabilidade (Tavares, 2003:19).

Abaixo, explanam-se alguns conceitos de responsabilidade, tendo em conta a literatura.

- Tavares (2003) identifica a responsabilidade como *“o estado em que alguém (responsável) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso (...) fica sujeito a responder, a “prestar contas” pelos seus actos”* Tavares (2003:18), identificando seis tipos de responsabilidade no âmbito da gestão pública (Tavares, 2003:23-24):
 - Política (apreciada por órgãos políticos);
 - Criminal (apreciada pelos tribunais);
 - Civil (apreciada pelos tribunais);
 - Disciplinar (apreciada pelos órgãos da Administração);
 - Financeira (apreciada pelo Tribunal de Contas);
 - Social (apreciada pela sociedade);

- Mosher (1968), citado por Bilhim (2009b), faz a ligação entre *accountability* e responsabilidade, como sinónimo da obrigação de responder por algo, de responsabilidade objectiva que acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização, perante outrem, fora de si mesma, por algum tipo de desempenho.
- Mickael Harmon (1995), citado por Motta e Bandeira (2003:3), mostra o conceito de responsabilidade, como contendo três dimensões, no seu significado – *agency*, *accountability* e *obligation*. *Agency* significa que o indivíduo é livre para fazer as suas escolhas pessoais e, assim, produzir resultados. *Accountability* significa que tem de responder pelas suas acções. *Obligation* é a responsabilidade encontrada nas leis ou nos princípios morais institucionalizados. Ou seja, no caso do administrador público, este tem um grau de responsabilidade amplo, que é definido pelo seu arbítrio (*agency*), mas, ao mesmo tempo, é restrito por valores impostos externamente, e há a possibilidade de ser questionado e sancionado pelas suas acções (*obligation* e *accountability*).
- Mozzicafreddo (2003:1) entende que o conceito de responsabilidade abrange:

por um lado, o funcionamento do sistema administrativo – prestar contas dos actos e decisões, cumprir prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais, etc. – e, por outro, afecta a produção (ou não) de confiança do cidadão no sistema, na difusão da ética profissional e da realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração.

3.2 A Importância da Ética e da Responsabilidade na Administração Pública – enquadramento do tema

A sociedade em que vivemos parece estar doente; as histórias de fraude e corrupção levam-nos a pensar que vivemos num mundo de dissimulação e de degradação moral (Moreira; 2002:15). Para Aristóteles, citado por Moreira (2002:15), a solução para estes males é a de que “ (...) o Governo deve governar com o consentimento das pessoas e promover a sua felicidade, proporcionando-lhes o que elas, por si sós, não podem conseguir (...) Isso só se consegue se os indivíduos tomarem as decisões correctas, a partir da autodisciplina. (..) combinação entre individualismo moral dinâmico e preocupação com a comunidade ”. Torna-se, assim, necessário pessoas íntegras,

associações revigoradas e mercados mais transparentes, tendo o Estado e a AP um papel fundamental na ajuda à criação desse ambiente (Moreira, 2003:15).

O papel da Administração Pública é zelar pelos interesses dos cidadãos, pelos interesses gerais da sociedade e seus valores, e, ao fazê-lo, assume um compromisso social que lhe traz responsabilidades (Cardoso, 2007:55):

- de carácter organizacional perante o cidadão - contribuinte;
- de carácter institucional perante o cidadão - eleitor; e
- de carácter contratual perante o cidadão - societário.

Os últimos anos têm sido marcantes pelos movimentos que destacam o seu valor na Administração Pública (Silva, 2001:1). Diversos autores têm estudado e aprofundado o tema da Ética na Administração Pública, evidenciando a necessidade de uma concepção teórica estruturante, para o seu aprofundamento (Cooper.; Denhardt; Lewis, citado por Soares, 2008: 22-23). Este tema tem atingido tal relevância política, que tem levado, diversas organizações internacionais, a dar-lhe importância, como a ONU – Organização das Nações Unidas, a OCDE, o Conselho da Europa, assim como outras organizações; a ASPA – American Society for Public Administration, na sua secção ética. Todas têm proposto mecanismos normativos no sentido de combater a corrupção, existindo um reconhecimento internacional de que a corrupção impede o desenvolvimento económico, mina a estabilidade e a confiança nas instituições públicas (Quadros, 2008:7).

Em 1997, a ONU estabeleceu, através da *Division for Public Administration and Development Management* (DPADM), um conjunto de princípios condutores para a ética na Administração Pública, que visavam a incorporação dos valores éticos no comportamento profissional dos funcionários.

A partir de 1998, a OCDE, através do seu comité de Gestão Pública (PUMA), tem desenvolvido trabalhos de orientação e de apoio a iniciativas dos Estados Membros, tendo mesmo alargado o seu campo de estudo, para além da administração directa do Estado, ao sector empresarial do Estado e ao domínio das empresas multinacionais.

No documento “*Ethics in the public service: current issues and practice*”, a OCDE estabelece a infra-estrutura ética, que é uma importante ferramenta para a compreensão da ética na Administração Pública. Esta não só fornece orientações para a boa conduta, como pune a má conduta. A infra-estrutura ética inclui medidas para melhorar e preservar a integridade organizacional e promover a transparência e a responsabilização, sendo composta por oito elementos. Quatro são internos, e interligam-se: mecanismos de prestação de contas e responsabilização (*accountability*); códigos de conduta;

socialização profissional; condições e estruturas para o exercício das actividades. Os quatro elementos externos são: o empenhamento; o compromisso e a liderança política; o dispositivo legal; o envolvimento da sociedade e sistemas para a efectivação e operacionalização da ética. Estes oito elementos sustentam três funções integradas – a função controlo; a função de orientação e a função de gestão. Ligando as três funções, a OCDE esquematizou os doze princípios da ética do serviço público⁴.

Em 1999, o Conselho da Europa aprovou uma Convenção sobre corrupção, que foi ratificada por diversos países, incluindo Portugal, referindo que “(...) a corrupção constitui uma ameaça para o Estado de direito, a democracia e os direitos do homem, mina os princípios de boa administração, de equidade e de justiça social, falseia a concorrência, entrava o desenvolvimento económico e faz perigar a estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade”.

A ASPA propõe um código de ética, com trinta e duas regras de condutas, subordinadas aos lemas: servir o serviço público; respeitar a constituição e a lei; promover a ética nas organizações; apostar na excelência profissional. Montgomery, citado por Soares (2008:97), faz uma análise, a partir deste código de conduta, chegando à conclusão de que, o interesse público, a lei, a integridade pessoal, a promoção da ética organizacional e os interesses profissionais, constituem as fontes, definidas pela ASPA, para a tomada de decisões éticas.

A recente insistência no tema da ética deve-se, por um lado, ao entendimento do que deve ser a Administração Pública e como deve agir perante as mudanças a que se tem assistido, e, por outro lado, à percepção negativa dos cidadãos, materializada em desconfiança para com as instituições públicas e os governos, o que leva a que se pretenda inverter esta realidade e se pense nos aspectos da ética e da responsabilidade (Soares, 2008).

Muitos países têm seguido as orientações das convenções internacionais e, em paralelo, têm adoptado, internamente, medidas de promoção da ética. Alguns têm optado pela repressão, através da criminalização e da rápida averiguação dos actos ilícitos e

⁴ Os doze princípios éticos, são: 1º) os padrões éticos do serviço público devem ser claros; 2º.) Os padrões éticos devem revestir forma legal. 3º.) Deverá ser disponibilizada formação ética aos funcionários. 4º.) Os funcionários devem conhecer os seus direitos e obrigações perante situações de risco ético. 5º.) O compromisso político com a ética deve reforçar a conduta dos funcionários. 6º.) O processo de tomada de decisão deve ser transparente e aberto ao escrutínio público. 7º.) Devem existir orientações claras para as relações entre o sector público e o sector privado. 8º.) Os dirigentes dos serviços públicos devem patentear e promover conduta ética. 9º.) As políticas de gestão, os procedimentos e as práticas devem promover a conduta ética. 10º.) As condições laborais e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética. 11º.) Mecanismos adequados de responsabilização devem ser implementados no serviço público. 12º.) Adequados procedimentos e sanções devem ser implementados para corrigir comportamentos incorrectos.

respectiva penalização; outros têm dado mais prioridade à prevenção e ao exemplo político, e a campanhas de promoção de cidadania, ou adoptando medidas de desburocratização; outros vão pela via da transparência das políticas e processos; outros pela instituição de comissões de ética; e outros, ainda, optam pela atenção ao meio administrativo, formando ou acompanhando os funcionários (Quadros, 2008:9-10).

Nos pontos 3.3 e 3.4, analisaremos, respectivamente, a responsabilidade na AP e o sistema de suporte à ética, no caso português.

3.3 Análise da responsabilidade na Administração Pública portuguesa

Mozzicafreddo (2003) aprofunda a questão da responsabilidade, fazendo uma avaliação em três dimensões: “*dimensão organizacional*”, que abrange o funcionamento do sistema administrativo e a prestação de contas (*accountability*); a “*dimensão institucional*”, que abrange a responsabilidade política e administrativa, em relação aos direitos de cidadania; e a “*dimensão contratual*”, como a responsabilidade política, equacionada, como categoria integrante da democracia, numa “*sociedade de risco*”(Mozzicafreddo, 2003:2).

O autor concluiu que relativamente à “*dimensão organizacional*” existe pouco controlo interno e externo, e, o que é feito, “*está imbuído de um relativo subjectivismo*”, dada a cultura clientelar existente. É pensamento do autor que, salvo raras excepções, a AP portuguesa se pauta por comportamentos disfuncionais, acompanhados de défices de responsabilidade e de ética profissional da competência política (Mozzicafreddo, 2003:5).

O autor chega a afirmar que:

(...) a descoordenação dos vários subsistemas da administração pública, o fechamento do processo da decisão, num âmbito de fragmentação da memória administrativa e processual, não permite que as decisões e as medidas de controlo e fiscalização formem doutrina e precedentes na acumulação de saber. A descontinuidade administrativa limita a fiscalização regular e continuada dos actos administrativos e de controlo dos programas.

Mozzicafreddo (2003:5)

No que diz respeito à “*dimensão institucional*”, o autor aborda o problema da responsabilidade política, em dois níveis; ao nível da “*legitimidade*” e ao nível da “*objectivação*”. No que diz respeito à “*legitimidade*”, o autor começa por questionar se a eficiência nas contas públicas e a racionalização no controlo financeiro dos resultados correspondem à democraticidade dos actos da administração, e se o aumento da responsabilidade, nos actos de gestão pública, correspondem a responsabilidade política do sistema de governo, tendo chegado à conclusão de que, embora seja importante para

o bom funcionamento do sistema administrativo, está afastado da realidade do nosso dia-a-dia, chegando a afirmar que *“não responde adequadamente às necessidades de legitimação do sistema administrativo e político de governação”* (Mozzicafreddo, 2003:6).

No que se refere à *“objectivação”*, o autor considera que, na AP, existe responsabilidade, mas sem sanção. A única que existe é, apenas, a sanção eleitoral, e que tal facto é um dos motivos do mau funcionamento da AP. A ausência de sanção pelo não cumprimento de regras de funcionamento e da fiscalização regular das decisões determinadas, é, para o autor, um obstáculo ao princípio de responsabilidade e credibilidade do sistema (Mozzicafreddo, 2003:8).

É, ainda, pensamento do autor que as uniões políticas que apoiam a solidez dos governos não podem limitar os objectivos e a legitimidade democrática, e que estas se devem pautar por *“um modelo de ética política e de isenção pública”* (Mozzicafreddo, 2003:9).

Ao nível da *“dimensão contratual”* e à responsabilidade relativa às incertezas dos cidadãos perante os riscos que surgem na vida em sociedade (*sociedade de risco*), entendida como a exigência dos cidadãos relativamente ao Estado e à classe política e administrativa pelos actos que praticam, o autor entende que, esta questão vai evoluindo com a evolução das sociedades, mas, actualmente, na *sociedade moderna*, existe uma tendência para a exigência de mais regulação e responsabilização política e administrativa, por se considerar que as suas acções não são assumidas, claramente, face ao cidadão (Mozzicafreddo, 2003:9-10).

Segundo o autor, na sociedade moderna, a cidadania torna-se um princípio da constituição da sociedade, e é um instrumento que permite a disposição e a regulação das sociedades, uma vez que a sociedade passa a assumir, colectivamente, as incertezas e os riscos decorrentes da vida em comum. Para tal, torna-se necessário existir um bom funcionamento da AP *“(…) em termos de direito administrativo, que estimule, encoraje e cumpra o controlo e a fiscalização dos actos e das decisões, com efeitos consequentes na vida da sociedade”*. A responsabilidade política é fundamental, afirmando que, *“o sentido da responsabilidade, do político, é mais do que controlo e fiscalização: é um modelo de acção e de comportamento...”*, porque, quando se vive num ambiente de desresponsabilização política e administrativa para com o cidadão e a sociedade, muito dificilmente a administração e o cidadão terão comportamentos de responsabilidade e de cumprimento das normas (Mozzicafreddo, 2003:13).

3.4 Mecanismos de suporte à ética na Administração Pública portuguesa

Quadros (2008:10) faz uma análise de suporte à ética, na AP portuguesa. Para tal, dividia em cinco pilares: “*sistema cultural; sistema político; sistema jurídico; sistema judicial e sistema administrativo*”, tendo analisado, o posicionamento da nossa Administração Pública, à luz destes conceitos.

A explicitação de cada um dos sistemas é o seguinte (Quadros, 2008:10):

- O “*sistema cultural*” é o conjunto de “*elementos tendentes à promoção de valores de cidadania, de participação e de responsabilidade perante a sociedade*”.
- O “*sistema político*” é o “*comprometimento público dos agentes políticos com a ética (...) desburocratização e transparência dos procedimentos (...)*”.
- O “*sistema jurídico*” significa, para o autor, “*(..) jurisdicalizar a ética, apoiando-a na normatividade jurídica, por reforço da responsabilização disciplinar, civil ou criminal*”.
- O “*sistema judicial*” consiste na “*promoção e agilização de mecanismos de investigação e efectiva repressão de comportamentos anti-éticos, eficazes e céleres*”.
- O “*sistema administrativo*” tem a ver com a implementação de “*medidas tendentes (...) a esclarecer padrões; formar em valores e atitudes éticas; clarificar, orientar e acompanhar a actividade das organizações públicas e dos respectivos agentes; (...) implementar comissões de ética*”.

Tendo chegado às seguintes conclusões (Quadros, 2008:11-13):

- No que diz respeito ao “*sistema cultural*”, o autor entende que, a cultura portuguesa privilegia o sucesso individual, sendo, menos importante, a colaboração para o bem colectivo, “*ênfatizam-se os direitos, obnubilam-se os deveres!*”.
- Relativamente ao “*sistema político*”, as suspeitas de mistura entre a política e os negócios privados, a lentidão nas investigações e julgamento, a escassez de castigo de figuras políticas, tem levado os cidadãos a terem uma imagem negativa dos políticos.

- No que se refere ao “*sistema jurídico*”, o autor entende que o sistema português é fértil em legislação de suporte à ética – Constituição da República (artºs 266º e 269º.); Código do Procedimento Administrativo; Regulação de Conflitos de Interesses (vários diplomas, em especial o DL nº. 413/93, de 23 de Dezembro); Estatuto Disciplinar para os Trabalhadores que Exercem Funções Públicas (L nº. 58/2008, de 9 de Setembro); Código Penal. Todos estes normativos esclarecem e tutelam comportamentos anti-éticos.
- Relativamente ao “*sistema judicial*”, o autor entende que, embora exista um aparelho de investigação criminal e de sistema judiciário, a lentidão dos processos, leva os cidadãos a pensarem que “*o crime compensa*”.
- Por último e no que se refere ao “*sistema administrativo*”, temos a RCM nº. 18/93, de 17 de Março, que deu origem à Carta Deontológica do Serviço Público, posteriormente revogada com a publicação da RCM nº. 47/97, de 22 de Março, dando origem à Carta Ética que contém os dez princípios éticos da AP: Princípio do Serviço Público⁵; Princípio da Legalidade⁶; Princípio da Justiça e da Imparcialidade⁷; Princípio da Igualdade⁸; Princípio da Proporcionalidade⁹; Princípio da Colaboração e da Boa Fé¹⁰; Princípio da Informação e da Qualidade¹¹; Princípio da Lealdade¹²; Princípio da Integridade¹³; Princípio da Competência e Responsabilidade¹⁴. Relativamente à formação em ética, Quadros (2008:12) efectuou uma pesquisa, tendo constatado que não existem cursos de formação, e que, no plano curricular, de cerca de doze licenciaturas em Administração Pública, a ética não entra como disciplina autónoma. O autor constatou ainda que, os

⁵ Os funcionários encontram-se ao serviço exclusivo da comunidade e dos cidadãos, prevalecendo sempre o interesse público sobre os interesses particulares ou de grupo.

⁶ Os funcionários actuam em conformidade com os princípios constitucionais e de acordo com a lei e o direito.

⁷ Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem tratar de forma justa e imparcial todos os cidadãos, actuando segundo rigorosos princípios de neutralidade.

⁸ Os funcionários não podem beneficiar ou prejudicar qualquer cidadão em função da sua ascendência, sexo, raça, língua, convicções políticas, ideológicas ou religiosas, situação económica ou condição social.

⁹ Os funcionários, no exercício da sua actividade, só podem exigir aos cidadãos o indispensável à realização da actividade administrativa.

¹⁰ Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem colaborar com os cidadãos, segundo o princípio da Boa Fé, tendo em vista a realização do interesse da comunidade e fomentar a sua participação na realização da actividade administrativa.

¹¹ Os funcionários devem prestar informações e/ou esclarecimentos de forma clara, simples, cortês e rápida.

¹² Os funcionários, no exercício da sua actividade, devem agir de forma leal, solidária e cooperante.

¹³ Os funcionários regem-se segundo critérios de honestidade pessoal e de integridade de carácter.

¹⁴ Os funcionários agem de forma responsável e competente, dedicada e crítica, empenhando-se na valorização profissional.

dirigentes da AP, regra geral, não são vistos como fortemente empenhados com a ética, e que não existem comissões de ética ao nível das organizações públicas.

Podemos concluir que Portugal tem privilegiado a produção legislativa, de forma a demover comportamentos não éticos (Quadros, 2008:14), existindo uma grande quantidade de medidas, mas que não se encontram enquadradas, explicitamente, numa política ética abrangente e incisiva, não permitindo um entendimento claro da sua efectiva realidade, e não possibilitando a consciencialização da sua importância (Soares, 2008:113).

Nabais (2004:15-19) entende que deverá existir menos regulamentação, melhor regulação, mais transparência e maior exigência ética, pois, apesar da Constituição, da legislação aprovada, das políticas desenvolvidas, das acções preventivas e repressivas empreendidas, a ideia dominante, na sociedade portuguesa, continua a ser a de uma AP clientelar, pouco transparente, permeável aos diversos tipos de interesses, insuficientemente zeladora do interesse público e em crise de confiança. O autor aponta, no entanto, algumas soluções para ultrapassar esta situação:

- 1) Avaliar resultados
- 2) Dar relevo ao tema na agenda dos partidos políticos
- 3) Renovar a política e persistir na acção:
 - 3.1) Relançar programa consistente sobre ética do serviço público
 - 3.2) Prioridade à prevenção
 - 3.3) Sofisticação na repressão
- 4) Percepcionar os ventos de mudança
- 5) Inovar nos mecanismos e nas mensagens
- 6) Aprender com os erros
- 7) Aprender com as experiências de sucesso:
 - 7.1) O papel da OCDE
- 8) Informar a Sociedade.

Nabais (2004:20)

Quadros (2008:1-2), por sua vez, também sugere algumas áreas, onde é possível melhorar o sistema de ética, em Portugal:

- Pela avaliação do procedimento de designação dos dirigentes no sentido de privilegiar a lealdade e o compromisso com o serviço público;
- Pela potenciação de maior interesse dos dirigentes no acompanhamento dos funcionários em situações de especial risco ético;
- Pela formação generalizada do funcionalismo em ética;
- Pela activação de mecanismos que favoreçam o ingresso e acesso nas carreiras atendendo apenas a mérito;

- Pela avaliação independente das recentes medidas de aferição do desempenho individual e organizacional;
- Pela ponderação da pertinência e oportunidade da introdução, ainda que experimental, de Comissões de Ética nos serviços e organismos públicos.

Quadros (2008:1)

3.5 Análise da Cultura de Ética e Responsabilidade no Contexto da NGP

Neste ponto, optou-se por analisar, através da literatura, as perspectivas de alguns autores, não se fazendo distinção entre ética e responsabilidade, uma vez que é nosso entendimento, tal como para Moreira (2002:153), de que não há ética que possa renunciar às consequências dos actos, sendo absolutamente impossível definir um acto sem considerar os seus efeitos; daí que, quando se fala em ética, pressupõe-se que estamos a falar em ética da responsabilidade.

Combinação de doutrinas

Para Maesschalck (2004) nos últimos anos tem-se verificado uma preocupação crescente relativamente ao impacto das reformas da NGP no comportamento ético dos funcionários públicos. Na literatura académica relativa a este assunto ainda não existe um consenso sobre a relação causal entre os processos organizacionais, modificados pelas reformas da NGP e o comportamento ético dos funcionários públicos.

O que se tem verificado é que há um sentimento crescente, entre o público, de um aumento da corrupção, por parte dos funcionários públicos (Chapman, 1994; Chapman e O'Toole, 1995 e Frederickson, 1999, citado por Maesschalck, 2004:465). Outros autores demonstram terem dúvidas sobre esse aumento (Gilman; 1999, citado por Maesschalck; 2004). Mas, para Maesschalck (2004:465) a literatura académica da Administração Pública, bem como a literatura de base prática (OCDE, 1996 e 2000), parecem concordar em que há uma mudança significativa nos padrões da ética do serviço público. Muitos dos que procuram explicar esta mudança referem os vários aspectos das recentes alterações no sector público, com a introdução das reformas no âmbito da NGP, levadas a cabo, nas décadas de oitenta e noventa. Estas reformas introduziram novos sistemas de gestão de desempenho, mais responsabilidade e responsabilização dos gestores públicos, introdução de técnicas de gestão de qualidade, mais concorrência no sector público (Hood, 1991; Bouckaert and Pollitt, 2000, citado por Maesschalck, 2004:465).

Mas, para Maesschalck (2004:465), o impacto negativo destas reformas, no comportamento ético dos funcionários públicos deve-se ao facto de se terem verificado

alguns escândalos, altamente mediatizados, em vários países da OCDE, o que levou a pensar que as reformas, ligadas à NGP, conduzem a um aumento dos comportamentos não éticos colectivos.

Maesschalck (2004), no seu artigo “*The Impact of New Public Management Reforms on Public Servant’s Ethics: towards theory*”, propõe-se apresentar uma alternativa, no sentido de clarificar as opiniões, segundo o autor ainda confusas nesta matéria, tendo, como objectivo, a construção de uma teoria de base experimental e observacional. Faz a conjugação de todos os argumentos presentes na literatura e constrói uma ideia do cenário teórico, chegando à conclusão de que a construção de uma teoria integrada é possível, porque, apesar das posições dos autores serem nitidamente concorrentes, como vamos ver, os seus argumentos empíricos são complementares. Assim, numa tentativa de resumir a literatura sobre o impacto das reformas da NGP na ética dos funcionários públicos, o autor agrupa em quatro grandes grupos, as opiniões de diferentes autores, acerca deste tema.

A primeira posição está ancorada na filosofia da NGP, em que, segundo os seus defensores, os mecanismos de concorrência podem reduzir a corrupção (Klitgaard, 1998, citado por Maesschalck, 2004:466). No entanto, no que diz respeito à ética, estes não se pronunciam (Menzel, 2000, citado por Maesschalck, 2004:466). O pressuposto parece ser o de que o comportamento ético surgirá, naturalmente, aquando da implementação das reformas da NGP. O comportamento ético é visto como um comportamento que reforça os três E’s (economia, eficiência e eficácia).

A segunda posição está na Administração Pública Tradicional (APT). Esta doutrina prevê que os processos organizacionais devem ser organizados para que a escolha individual ética seja limitada à opção de seguir as regras (no sentido ético da acção) ou a violá-las por acção ou omissão (actos não éticos), (Fox, 2001:110, citado por Maesschalck, 2004:466). Na discussão da NGP e a ética dos funcionários públicos, os defensores da APT acham que se deve proceder a um retorno à ética tradicional e ao conceito de “*dever público*”, e expressam as suas preocupações sobre as consequências éticas com as inovações da NGP, existindo uma corrente importante, nesta linha, que critica a NGP pelo seu tratamento arrogante ao Estado de Direito e, em especial, aos seus slogans demagógicos, no que diz respeito à eliminação da burocracia e ao apelo para que sejam os gestores a gerir (Rohr, 2000; Moe e Gilmour, 1995; Cooper, 2000; Rosenbloom, Carroll e Carroll, 2000, citado por Maesschalck, 2004:467).

A terceira posição tem origem no que foi recentemente classificado como Novo Serviço Público (NSP), em que os diferentes autores (Denhardt e Denhardt, 2000; SKidmore, 1995, Fox e Miller, 1996, citado por Maesschalck, 2004:467) apresentam o NSP como uma terceira alternativa viável para a dicotomia entre a Administração Pública Tradicional e a Nova Gestão Pública. Em vez das burocracias tradicionais que são controladas de cima para baixo e inacessíveis, muitas vezes, aos cidadãos, propõem novos mecanismos em que, o verdadeiro papel, do funcionário público, é ajudar o cidadão a articular e a conjugar os interesses em comum, em vez de tentar controlar ou orientar a sociedade.

Os autores desta posição, segundo Maesschalck (2004:468), partilham da opinião dos defensores da APT, que fazem uma avaliação negativa das consequências éticas das reformas da NGP, mas propõem uma solução diferente. Eles argumentam que as organizações do sector público devem ser organizadas de tal modo que, os funcionários públicos não respondam aos eleitores e clientes (APT), nem a consumidores (NGP), mas a cidadãos. Fazem um apelo a uma combinação de valores como patriotismo (amor pelos valores do regime) e benevolência (amor pelos outros). Gawthrop (1998), citado por Maesschalck (2004:468), critica a ética de conformidade típica da APT, porque, segundo o autor, a Administração Pública dos EUA, nos últimos anos, não tem alma e é obcecada pela correcção processual. Ele argumenta que os funcionários públicos deveriam ter responsabilidade pessoal.

O argumento central da quarta posição é o de que a gestão da ética no sector público é importante e está em constante evolução, sendo um subcampo da gestão pública, e que merece o seu próprio conjunto de doutrinas, surgindo o termo “*Gestão Ética*”. A sua doutrina central é de que uma política ética deve ser uma combinação das doutrinas das três abordagens acima mencionadas, adaptadas às circunstâncias específicas de cada organização. A OCDE (1996 e 2000) através do seu departamento (PUMA), bem como outros autores (Gilman, 1999; Uhr, 1999), são, para Maesschalck, (2004:469), os principais defensores desta corrente, que entendem que, as reformas da NGP, podem trazer muitos benefícios, mas que, ao mesmo tempo, podem trazer comportamentos contrários à ética.

Esta posição é diferente da APT e do NSP, porque a solução não é acabar com as inovações da NGP, mas complementá-las com uma bem estruturada gestão ética do sector público, adaptada às reformas.

Com base nas quatro posições acima mencionadas, o autor (Maesschalck, 2004) realizou um estudo que lhe permitiu chegar a uma teoria sobre a relação causal entre as reformas

da NGP e a ética dos funcionários públicos, tendo chegado a uma teoria integrada. Segundo o autor, embora as posições normativas tomadas pelos diferentes estudiosos sejam claramente opostas, as suas alegações empíricas são complementares.

Para Maesschalck (2004:484) o administrador público deve combinar doutrinas das diferentes abordagens acima enunciadas, em vez de seguir, de forma específica, uma delas. Na verdade, a quarta abordagem – Gestão Ética, dá um conselho semelhante.

De referir que este estudo excluiu questões como o ambiente da organização e o seu impacto em processos organizacionais e, segundo o autor, é necessário que estas questões sejam incluídas numa versão mais alargada desta teoria.

O valor da responsabilidade individual

Para Pitschas (2003:31), as mudanças que se têm verificado neste processo “*quase contínuo*” de reforma da gestão pública, e a renegociação das relações entre o Estado, a economia e a sociedade, através das privatizações, da introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado, no sentido de melhorar a prestação dos serviços públicos, as novas formas de parcerias entre organizações estatais e não estatais, e os novos tipos de regulação e responsabilização, parecem provocar uma perda de valores.

Pitschas (2003:32), defende que a modernização da administração pública está confrontada com dois desafios que se encontram interligados; o primeiro, é saber como se pode resolver as divergências entre o novo sistema administrativo (com a utilização de técnicas de gestão empresarial) e o Estado de Direito, e o receio de perda dos valores no interior das organizações, uma vez que a AP não é uma empresa, mas sim uma organização governamental, que está incumbida da gestão do bem público e comum. Tem de haver uma oposição entre os sectores público e privado, sem confusão entre ambos. A natureza particular dos sectores baseia-se na teoria jurídica, não nas teorias económicas (Pitschas, 2003:43).

O modelo burocrático é uma ferramenta valiosa e, por isso, não pode ser posto totalmente de lado; tem de ser desenvolvido e adaptado à nova legislação, tarefas e funções. O autor considera que, cada país tem de procurar a melhor maneira de alterar a teoria da burocracia de Max Weber, pelo prisma da NGP, pois, para este autor, só um modelo burocrático, modificado, parece ser capaz de ligar os desafios, do primado do direito e do Estado social, à organização do sector público, ou seja “ *é da teoria que depende a forma de modernizar a administração pública.*” (Pitschas, 2003:46).

O segundo problema, que para o autor é grave, prende-se com a questão de se saber se os novos burocratas terão valores suficientes de liderança e gestão, como a transparência, a integridade e a honestidade, e saber se estes seguem linhas claras e não de sectarismo partidário, sendo neutrais relativamente aos grupos de interesses privados, sendo justos e profissionais motivados, pois, para Pitschas (2003:32), estes são valores que descrevem o ethos do serviço público. Pitschas (2003:46), entende que, para se evitar a perda de valores, é necessário conciliar os valores de serviço público tradicionais, o comportamento ético e a moralidade da burocracia, e conciliá-los com os novos valores da NGP. Sem este acordo, o autor entende que, a nova gestão pode fracassar, devido à perda de valores.

É, ainda, entendimento de Pitschas (2003:32), que o serviço público precisa, acima de tudo, de uma nova filosofia de responsabilidade individual, ao nível de toda a sociedade civil, questionando mesmo se o mal não será a onipotência do Estado, chegando, até, a afirmar *“Talvez a nova administração pública do século XXI seja uma questão ética e não verdadeiramente um desafio para se tornar menos burocrática e mais empresarial”*.

Para uma “Ética Cívica”

Para Moreira (2002), a mudança organizativa e a abertura das sociedades, levou a que se abrisse espaço ao desempenho individual, mas, para o autor, este desempenho, não pode ser conduzido, apenas, por normas *“mecânico-reducionistas”*, mas por princípios éticos que originem *“certezas, transparências e legitimação”* (Moreira, 2002:128). O Estado de Bem-Estar levou à perda de princípios éticos, mas estes têm de ser recuperados, e, a pessoa e os direitos humanos têm de ser colocados em primeiro lugar (Moreira, 2002:131).

O autor entende que as mudanças na AP devem ir além da utilização de mecanismos do mercado, pois terão que passar pela *“reinvenção da sociedade civil”*. Para tal, o autor evidencia o princípio da subsidiariedade, encarando-o como um *“(…) principio de dignificação da vida pessoal, civil e comunitária. Porque não há dignidade sem responsabilidade. O papel do Estado é aí que enobrece, apoiando a capacidade das pessoas (e comunidades) para a responsabilidade, e não diminuindo-a, porque substituindo-a “* (Pinto, 2002, citado por Moreira, 2002:22). No fundo, trata-se de pensar as reformas à luz de uma nova cultura, em que se pense a organização da sociedade, a partir da sociedade civil e não do Estado (Moreira, 2002).

O conceito de “*Ética Pública*” não se pode referir exclusivamente à AP. Há necessidade de se reforçar a “*ética cívica*”, para que se aperfeiçoe a qualidade do serviço público (Moreira, 2002:61). A solução, para uma melhoria da ética na AP, passa por um modelo de Estado mais clássico (desaparecimento do Estado-Providência), assente na sociedade civil, na cooperação, na responsabilidade e na solidariedade pessoal, para se retomar “*a ideia do poder ao serviço do bem comum*” (Rodrigues-Arana, citado por Moreira, 2002:62).

O autor defende a independência entre a AP, o governo e os partidos políticos, porque, quando se misturam, leva a condutas anti-éticas (Moreira, 2002:128). Para o autor, para se ter uma AP sã, o sistema económico e o sistema político devem ser igualmente sãos, pois só num ambiente sã é que se pode combater a desmotivação que alastra na função pública e se pode recuperar o ideal do serviço público. Um ideal que, segundo o autor, obriga a um apropriado entendimento das tarefas, dos fins e dos valores da organização, em que cada funcionário público preste o seu trabalho (Moreira, 2002:48)

No que se refere à ética, o pensamento de Moreira (2002:21-23) é de que não há separação entre ética pública e ética privada, entendendo a ética como uma referência da vida económica e social, em que uma sociedade deve assentar. Também para Rodrigues-Arana, citado por Moreira (2002:155), a ética, pública e privada, vincula todas as pessoas, e os seus princípios, que são comuns, aplicam-se a todas as situações; o importante é o desenvolvimento da pessoa humana, num contexto de bem comum. É pensamento do autor que a verdadeira mudança da AP se irá dar quando existir uma maior consciência, no sentido de se entender que o público não é algo próprio do Estado, mas como algo em que o cidadão tem de participar. Esta participação tem de estar assente num compromisso moral do homem, enquanto membro de uma comunidade (Moreira, 2002:157).

Moreira (2002:61) considera os dez princípios éticos da AP interessantes, mas é seu entendimento que estes podem não ter grande interesse, porque “ (...) *as mudanças só se dão quando as pessoas realmente mudam e não pelo simples, ainda que correcto, enunciado de bons princípios ou pelas intenções deste ou daquele governante*”. São necessários novos e melhores hábitos e não apenas valores. E os últimos não se podem reduzir a um código de ética (Rodrigues-Arana, citado por Moreira, 2002:68). É necessário que as pessoas, que integram as administrações, sejam éticas, quer no seu comportamento privado quer quando estão ao serviço da Administração Pública.

Aprofundar “Valores”

Para Motta e Bandeira (2003:1-2), a gestão pública tem mostrado necessidade de mudança, não só nas suas funções, mas também ao nível dos seus valores. As propostas da NGP trazem maior autonomia e flexibilidade, uma maior autonomia administrativa, que se repercute numa responsabilização política mais abrangente e, por isso, com características diferentes dos modelos anteriores. É, ainda, pensamento dos autores, que as mudanças levam à permissão de um maior poder arbitrário, por parte dos funcionários públicos, análogo ao existente nas empresas privadas, uma vez que, o que se pretende, é a satisfação individual dos cidadãos, existindo, assim, um número elevado de funcionários a trabalhar directamente com a população e com maior autonomia de acção.

A ideia, da satisfação individual, altera princípios de valores comunitários, para reforçar a preferência individual, ou seja, incentivam-se, cada vez mais, as satisfações das aspirações individuais. Assim, os autores entendem que, a localização da decisão e o individualismo avultam, privilegiando-se o não-colectivo e prejudicando-se os valores comunitários e organizacionais mais amplos, havendo mais liberdade nos diferentes objectivos individuais e sectoriais. Também, as novas propostas estratégicas, de criar mais valor público, apresentam novos desafios em relação aos padrões de responsabilidade e ética para a AP.

Assim, Motta e Bandeira (2003:10) entendem que, os “valores” devem passar a ser uma referência importante, para dar um sentido comum, além dos objectivos a atingir, servindo como reguladores de todo o processo de agir na AP.

(...) os valores agregam um novo sentido ao destino das instituições públicas e das pessoas: ajudam a reactivar o optimismo e as preocupações morais, bem como as possibilidades de encantamento com a contribuição social, através do trabalho. Por isso os valores estabelecem uma forma privilegiada de instituir e reforçar o sentido da responsabilidade individual em relação à coisa pública. Quanto maior o comprometimento com valores compartilhados, maior a possibilidade de os funcionários se sentirem responsáveis pela formulação e implementação da política pública.

Motta e Bandeira (2003:10-11)

Importa, agora, perceber qual o conceito de “valores” a que se referem Motta e Bandeira (2003). Segundo estes autores, a construção de “valores” não segue um processo fixo, padronizado e calculável, constrói-se de forma díspar, ao longo da vida, e através da interactividade entre as pessoas. O sistema de “valores” de um indivíduo está em

constante criação e é fruto do ambiente social, no qual está inserido, e da sua história pessoal. Quando o indivíduo ingressa, numa instituição pública, interage num ambiente em que os valores pessoais passam a influenciar e a serem influenciados pelos “valores” dos dirigentes, dos colegas, na forma de poder, na autoridade e responsabilidade dos cidadãos que usufruem dos serviços prestados, etc. (Motta e Bandeira, 2003:6).

O contexto da NGP aumenta a capacidade de decisão e acção das organizações e a produção de novos “valores”, devido à descentralização da gestão. Os “valores” ajudam na construção da consciência organizacional, e um forte conjunto de “valores” ajudam a (Motta e Bandeira, 2003-6-7):

- Contrabalançar a perspectiva individualista e de auto-interesse pela construção de uma consciência colectiva sobre a responsabilidade;
- Tornar as pessoas mais conscientes e responsáveis de seus próprios valores e daqueles que transmitem através de suas acções e decisões;
- Impor uma preocupação e uma dimensão moral ao comportamento administrativo;
- Obter o comprometimento dos funcionários empregados em relação a valores comuns;
- Criar uma forma de ética de comunicação tanto interna quanto externa à organização;
- Manter um sentido de responsabilidade, conservando as práticas administrativas nos limites lícitos;
- Incentivar os funcionários a procurar uma nova dimensão de responsabilidade individual e um novo significado no trabalho.

Para estes autores, a mudança deve ser sempre acompanhada de “valores”, para se não criarem ambientes propícios à irresponsabilidade, com a coisa pública. Nesta perspectiva, ressalta o estímulo ao juízo, com o desígnio de validar a ética, tanto como meio quanto como fim. É, ainda, pensamento destes autores, que “*A imposição de um código de ética não necessariamente sustenta a ideologia da organização, mas o inverso pode parecer ser mais coerente*” (Motta e Bandeira, 2003-11).

Mais Ética nas Organizações Públicas

Para Quadros (2008), o novo modelo de administração é mais propício à confusão entre interesse particular e interesse público, uma vez que a Administração passou a interagir com todos os cidadãos e empresas; tudo isto, num contexto cultural que valoriza o sucesso individual, fundado no ter e no consumir, e pouco exigente com a comunidade e com o Estado, contribuindo, desta forma, para a possibilidade de ocorrerem vários riscos éticos (Quadros, 2008:6).

Com a mudança do modelo de Estado, há uma maior confusão de interesses, e parece estar criado um contexto propício a que todo o funcionário público, a todos os níveis hierárquicos, tenha dificuldades em assumir comportamentos éticos, dadas as condições e tentações para atender a interesses particulares (Quadros, 2008:6).

Quadros (2008) questiona se fará ou não sentido falar de ética da AP, distinta da ética na Administração Privada. O autor considera que, apesar das diferenças existentes entre interesse público e privado, e do regime de direito público e de direito privado, a maior diferença se centra na actividade, pois, enquanto que nas organizações privadas impera o mercado, a concorrência, o risco de falência, as organizações públicas actuam, a maior parte das vezes, em situação de monopólio, estão sujeitas a um quadro legal específico e ao controlo dos políticos eleitos, e estão vinculadas a uma responsabilidade, no sentido de garantirem o interesse público. Assim, é pensamento do autor, que tem de haver uma maior exigência nas questões éticas, nas organizações públicas, dado o seu carácter de se encontrarem ao serviço do interesse público e do bem comum (Quadros, 2008:4).

Segundo o autor, o comportamento ético não é intuitivo. Daí, a necessidade das organizações internacionais fazerem apelo à responsabilidade social, promulgarem valores e códigos de ética para as empresas e restantes organizações (Quadros, 2008:4)

É ainda pensamento do autor que, a questão da ética, se tornou um tema actual, que tem levado os governantes a colocarem-na em posição de relevo, uma vez que têm sentido pressão, por parte de movimentos de cidadãos, pela opinião pública, pelos media e pelas ONG's, para uma maior responsabilização, para a prestação de contas por políticas e suas medidas, para a qualidade das prestações públicas e por uma íntegra gestão dos dinheiros dos contribuintes (Quadros, 2008:7).

Rumo a uma “Política Ética”

Soares (2008) entende que, num tempo de mudanças, associadas à NGP, as práticas associadas ao: *downnsizing*, *outsourcing*, privatizações, parcerias público-privadas, reestruturações, etc., levantam problemas éticos, pelo que se torna necessária a clarificação de responsabilidades. Segundo o autor, a importação de técnicas de gestão do sector privado, tendo em conta a melhoria da eficiência e da eficácia, “*representa uma formulação ética complexa que se prende directamente com os seus valores e com a articulação e definição de meios e fins*” (Soares, 2008:29).

Para Ronald Moe, citado por Soares (2008:31), as orientações da NGP têm em vista resultados, e, por isso, não contemplam a ética, na sua essência, e a sua falta

descaracteriza aquilo que o autor entende ser a “*essência do Estado e da própria Administração Pública*”. Stuart Gilman, citado por Soares (2008:30), entende que, se o modelo da NGP não contiver a dimensão ética, haverá um foco de tensão, e a ética terá que ser incluída, dada a sua importância. Soares (2008) entende que se deve dar ênfase, não só aos resultados mas aos meios, sendo necessária uma articulação entre os fins e o esclarecimento das razões éticas.

Para uma maior racionalização e reflexão ética, na AP, Soares (2008:35) entende ser necessário responder-se às questões: “*quais os fins?*” Mas, mais importante, será responder: “*porquê estes fins?*” É, essencialmente, quando se pretende dar resposta à segunda questão que há uma reflexão e uma fundamentação ética. É da conjugação das duas respostas que surgem os limites da “dimensão ética”. É entendimento do autor que a “dimensão ética”, são os meios e fins, em que os meios são as próprias organizações, e os fins é o que justificam as próprias organizações (Soares, 2008:111).

De acordo com o mesmo autor, a nova AP debate-se com tomadas de decisão, para as quais não se pode, simplesmente, aplicar a lei ou regulamentos; exigem apreciações contextualizadas e especializadas, existindo, assim, margem de discricionariedade. Daí as decisões que se tomam, para a resolução destas questões, exigirem ponderação ética (Soares, 2008:94).

É, ainda, entendimento do autor que a ética na AP só é possível se se integrarem dois factores: as pessoas e os sistemas organizacionais (Soares, 2008:101). As pessoas são a essência da ética. O autor encara-as “*como um princípio cuja assunção e interiorização, é condição imprescindível para se falar de ética*” (Soares, 2008:77). Mas, para que se alcance uma qualidade ética, dos recursos humanos, é necessário que os sistemas organizacionais, a cultura organizacional, naquilo que são os valores das organizações, sejam concebidos de modo a potenciar o nível ético das pessoas que fazem parte das organizações (Soares, 2008:101).

Assim, a ética não pode ser imposta; deve estar imbuída na cultura da AP, sendo importante incutir a noção de conduta ética, entendendo, o autor, que é através do desenvolvimento da formação, da motivação, da integração e transmissão de valores da organização, que se pode chegar a um desempenho ético (Soares, 2008:85).

Mas, Soares (2008:138) entende que um dos factores mais importantes, para a mudança na AP, é o assumir a ética, através da definição de uma “*política ética*”, com a implementação de processos que permitam a sua operacionalização e respectiva

monitorização, sendo possível aumentar a eficácia da AP, se se introduzir ética nas decisões.

É, ainda, pensamento do autor que, medidas isoladas, como códigos de ética, são apenas símbolos e instrumentos estáticos, não significam a interiorização da ética (Soares, 2008:113), e que, a ética, na AP, só é possível se inserida numa política global, designada por Soares (2008) de “*política ética*”, em que esta deve abranger os seguintes aspectos:

- A análise à receptividade e sensibilidade dos líderes e estruturas dirigentes para a dimensão ética, pois a sua operacionalização pressupõe adesão e conformidade;
- A conceptualização da sua implementação, por exemplo, através de organismos coordenadores e exclusivamente dedicados ou outro tipo de estruturas de cariz mais ou menos flexível;
- No âmbito desses organismos/estruturas, o desenvolvimento de metodologias e instrumentos de efectivação/implementação, promoção e monitorização da ética e sua articulação com os sistemas de investigação, inspecção e fiscalização, assim como com o sistema judicial.

Soares (2008:113-114)

É, através da conjugação dos aspectos acima enunciados, que se poderá concretizar a ética na Administração Pública, e se poderá falar de uma “*política ética*” (Soares, 2008:114).

3.6 Análise da Cultura de Ética e Responsabilidade no Contexto da GPO e do SIADAP

Para Bilhim (2009a), o SIADAP é um sistema de avaliação do desempenho das pessoas e das organizações, sendo, essencialmente, um mecanismo de controlo, e a finalidade do controlo é adequar os comportamentos individuais às exigências da missão, metas e objectivos da organização, e servir de meio para modificar a cultura organizacional. Sendo, a GPO, o instrumento privilegiado do controlo característico das situações mecanicistas, caracterizando-se por controlo de resultados, controlo de comportamento, existência de padrões (*standards*), *feedback* e acções correctivas (Bilhim, 2009a:281), a GPO está centrada no cumprimento dos objectivos, estando preocupada com a relação entre os meios e os resultados, e com a eficiência, a eficácia e a produtividade (Bilhim, 2009a:282). É uma filosofia de gestão que coloca a ênfase em fazer o trabalho para os objectivos, e não em fazer bem o trabalho. “*Para a GPO, a actividade não é um fim em si mesma, mas um meio para atingir fins*” (Bilhim, 2005:402).

É, também, pensamento de Bilhim (2003:85), citado por Araújo (2008:10), que, a GPO, quando aplicada, dá resultados no curto prazo, mas *“por si só não ajuda a criar mais sentido de responsabilidade, compromisso para com os objectivos da organização, cidadãos livres e funcionários com o sentido das virtudes cívicas”*.

Araújo (2008) diz-nos que, estudos realizados sobre a implementação da GPO, na AP, têm conclusões dúbias. Alguns autores mencionam que é um sucesso (Abramson e Kamensky, 2002; Osborne e Plastrik, 1997), enquanto outros autores referem que tem sido um fracasso (Bourgault, 2004; Boyne e Walker, 2002). Araújo (2008), no entanto, considera que, na literatura, existem vários estudos que mostram que a introdução deste tipo de gestão levanta vários problemas, uma vez que, o contexto institucional, em que esta é introduzida, dificulta a sua implementação, dado que os novos instrumentos de gestão colidem com a cultura da AP, que é fortemente influenciada pelo controlo legal e pelos procedimentos administrativos (Araújo, 2001, citado por Araújo, 2008:3). Também Bilhim, citado por Araújo (2008:10), considera que *“os novos instrumentos de gestão colidem com a cultura tradicional que se fundamenta no formalismo e no cumprimento da lei podendo mesmo surgir conflitos entre a regulamentação tradicional e as exigências dos novos instrumentos de gestão”*.

A avaliação que Araújo (2008) faz acerca da implementação da *“gestão orientada pelos resultados”*, em Portugal, é de que *“os instrumentos legislativos são limitados na sua capacidade de influenciar a mudança. (...) a racionalidade jurídico-administrativa sobrepõe-se à racionalidade gestionária e leva a que estes instrumentos sejam considerados formalidades a cumprir.”* (Araújo, 2008:10). Pollitt (2001), citado por Araújo (2008:10), considera que existe uma lacuna entre o percurso das reformas e o que ocorre na realidade. O autor chega a afirmar que, as novas propostas representam uma *“concha que apresenta características dos novos modelos de gestão públicas, mas no interior persistem as velhas práticas de gestão”*.

No que se refere à avaliação de desempenho, através da ferramenta de gestão por objectivos, na qual se baseia o SIADAP, analisaremos o que diz Levinson, na *Harvard Business Review Book*. Antes, porém, de procedermos à análise das respectivas publicações, queremos realçar os seguintes aspectos:

- trata-se de publicações que se destinam à gestão privada (*Harvard Business Review Book*) ;
- as datas das publicações, uma de 1970 – *“Administração por Objectivos de Quem?”* e a outra de 1976 – *“Avaliação de Que Desempenho?”*, coincidem com a data de

início das reformas, no sector público, e com a introdução do modelo da NGP, como já referido no capítulo I, ponto 1.1, subponto 1.1.1.

Assim, é pensamento do autor que, a avaliação de desempenho deve conter três funções básicas:

- fornecer *feedback* adequado a todas as pessoas sobre o seu desempenho;
- servir como base para modificações ou mudanças de comportamento em direcção à adopção de hábitos de trabalho mais eficazes;
- fornecer aos gerentes dados que possam ser usados para julgar futuras atribuições e remunerações”

(Levinson, 1976:190)

E, o processo ideal, de avaliação por objectivos, deve conter os seguintes objectivos:

- Avaliar e julgar o desempenho;
- Relacionar o desempenho individual às metas da organização;
- Esclarecer tanto o trabalho a ser executado quanto as expectativas de realização;
- Estimular o aumento da competência e o crescimento do subordinado;
- Ampliar as comunicações entre superior e subordinado;
- Servir como base para o julgamento de salários e promoções;
- Estimular a motivação do subordinado;
- Servir como dispositivo para controle e integração organizacional.

Levison, 1970:206

O autor considera ainda que, a prática ideal deste processo deve evoluir em cinco etapas (Levinson, 1970:206-207)

- Discussão individual com o superior da descrição feita pelo subordinado de seu próprio cargo;
- Fixação de metas de desempenho a curto prazo;
- Reuniões com o superior para discutir o progresso em direcção às metas;
- Definição de pontos de verificação para avaliar o progresso;
- Discussão entre superior e subordinado no final de um período definido para avaliar os resultados dos esforços do subordinado.

Segundo o autor, há muitos indícios da utilidade e eficácia da avaliação de desempenho, e a ferramenta de gestão, por objectivos, no seu espírito, é uma tentativa, cujo objectivo é ser justa, prevendo e julgando o desempenho de forma atenta, proporcionando, aos indivíduos, supostamente, uma possibilidade de automotivação, através da definição de seus próprios objectivos (Levinson, 1970:205). Mas, o autor entende que, na realidade, a avaliação por objectivos é uma das maiores ilusões da gestão, uma vez que: não consegue levar em conta os componentes emocionais mais profundos da motivação;

conduz as organizações ao fracasso “ (...) *serve simplesmente para aumentar a pressão sobre o indivíduo*” (Levinson, 1970:206); não cumpre bem nenhuma das três funções acima enunciadas, uma vez que não se foca no comportamento, mas nos resultados do comportamento (Levinson, 1976:190).

Também é seu entendimento que, o processo ideal, acima referido, não funciona, na realidade, e enumera alguns problemas, designadamente (Levinson, 1970:207-208):

1. A descrição do cargo é estática, por isso, quanto mais complexa a tarefa, maior será a necessidade de flexibilidade do subordinado para a executar. Assim, será complicada uma declaração fixa do cargo, tornando-se complicado fixar objectivos que representem mais do que uma fracção do esforço do trabalhador.
2. Quando se estabelecem metas, não é possível dar grande importância às áreas de entendimento do indivíduo, como a criatividade, a espontaneidade e a responsabilidade, que são de grande importância numa sociedade de serviços, em que as tarefas não são tão bem definidas.
3. A descrição de cargos é limitada apenas ao que o trabalhador faz, não tendo em conta a interdependência com outras áreas da organização. Assim, se a eficácia do trabalhador depender do trabalho de outros, ele não pode ser o único responsável.
4. Os objectivos são definidos para um curto período de tempo (um ano), sendo este insuficiente para causar uma apropriada interacção entre os diferentes níveis dentro da organização. Assim, *“tanto a definição de objectivos como a avaliação de desempenho pouco contribuem para o desenvolvimento mais eficaz do trabalho em equipe e do autocontrole organizacional”*.
5. Os avaliadores sentem dificuldade em avaliar os seus subordinados, encarando a avaliação como um acto hostil e agressivo, que dá lugar *“ a sentimentos de culpa poderosos e paralisantes, que tornam extremamente difícil, para a maioria dos executivos, fazer críticas construtivas aos seus subordinados.”*

Segundo o autor, embora o sistema proclame a avaliação de resultados, na prática, o que realmente é avaliado, é o como as pessoas fazem as coisas, que não está descrito formalmente nos objectivos, e sobre o qual raramente existem registos. Assim, uma das fontes de problemas, é o objecto da avaliação ser o resultado do comportamento, e não o comportamento em si (Levinson, 1976:190-192).

Para o autor, o indivíduo não recebe informação sobre o comportamento que se espera dele, em nenhum contexto (Levinson, 1976:194), ou seja, as várias formas de comportamento esperadas não são delineadas, a descrição do cargo será estática, e esta

é a raiz do problema, para Levinson (1976:192), sendo descrita, apenas, em termos quantitativos, os quais são mensuráveis. E, quanto maior for o realce na avaliação e na quantificação, maior é a probabilidade dos elementos, imperceptíveis e não quantificáveis, das tarefas, serem abandonados, ou seja, a qualidade do desempenho perde importância diante da quantificação. Para o autor, uma pessoa pode executar um trabalho excelente, segundo padrões objectivos de quantificação, e falhar completamente como subordinado, como superior ou como colega. Com a avaliação de desempenho por objectivos, corre-se o risco de que, quando se pretender saber por que é que determinada tarefa não foi feita, os dirigentes ouçam a seguinte frase: *“essa tarefa não fazia parte das minhas metas”* (Levinson, 1970:209). Contudo, as pessoas sentir-se-ão como *“ratos em labirintos”*, porque, por um lado, sentem-se culpadas por não darem atenção à parte que não faz parte dos seus objectivos, mas, por outro lado, são cada vez mais pressionadas para atingirem metas cada vez mais elevadas. O subordinado terá de trabalhar arduamente para atingir as suas metas, sendo impulsionado, pela organização para o seu comprometimento, e responsabilizado pelas suas tarefas (Levinson, 1970:210).

Para o autor, deverá haver uma deslocação da concentração no quê e no onde, para o porquê e o como (Levinson, 1976:193). O autor entende, ainda, que, os sistemas de avaliação de desempenho só serão realistas quando o comportamento de uma pessoa for identificado como determinante básico da forma como ela executa o seu trabalho (Levinson, 1976:193), *“(...) sempre haverá alguma sobreposição entre comportamento e resultado, mas os dois são qualitativamente diferentes”*. Comportamento e resultado *“(...) são importantes, e não devem ser ignorados. Entretanto, é mais importante não confundilos.”*, uma pessoa pode comportar-se da forma esperada e, ao mesmo tempo, não fazer o que tinha de ser feito, e, pode executar, com rapidez, determinada tarefa, e o seu comportamento não corresponder ao que lhe é solicitado. Levinson (1976:202),

O autor considera que os processos utilizados na gestão por objectivos e na avaliação de desempenho, em muitas organizações, pode levá-las ao fracasso, a longo prazo, se se apoiarem na psicologia da recompensa/castigo. Esta, apenas serve para *“intensificar a pressão sobre o indivíduo”* (Levinson, 1970:221). O autor entende que é possível aperfeiçoar estes processos, se estes forem alargados e se considerar:

- **a avaliação em grupo**, a contribuição individual de cada membro para o esforço do grupo, apostando em relacionamentos complementares e na entreajuda

(Levinson, 1970:222). As avaliações em grupo fornecem informações úteis para determinar critérios e fornecer *feedback* a cada indivíduo (Levinson, 1976:200);

- **a avaliação de superiores por subordinados** (Levinson, 1970:222). A ideia defendida pelo autor é a de que a avaliação fizesse parte de um processo contínuo, através do qual, tanto o dirigente, quanto o subordinado, pudessem ser orientados, defendendo um conceito de avaliação ascendente, em que o dirigente também seria avaliado, de forma dinâmica, pelos subordinados, para que pudesse corrigir comportamentos (Levinson, 1976:201).
- **as pessoas, em primeiro lugar, e os objectivos pessoais de cada indivíduo.** Uma das intenções, da GPO, é estimular a motivação do indivíduo e o seu comprometimento. Este comprometimento tem de resultar dos desejos do indivíduo em apoiar as metas da organização (Levinson, 1970:222). Para o autor, a avaliação de desempenho não deve ser vista como uma técnica, mas como um processo que envolve pessoas e dados, para que possa ser adequado (Levinson, 1976:191). Muitas vezes, a avaliação, por objectivos, não funciona bem, porque se esquece do aspecto humano (Levinson, 1970:210), pois, muitas vezes, as pessoas são consideradas como um instrumento para as organizações alcançarem as suas metas, esquecendo-se das “*necessidades psicológicas*” – aspirações e desejos pessoais dos seus trabalhadores, esquecendo-se de avaliar com que eficácia elas podem ser atendidas dentro da própria organização. Levinson entende que, “*só quando as energias do indivíduo e da organização se associam, se pode atingir o benefício mútuo*”. Enquanto isto não acontecer, o indivíduo luta contra si mesmo e contra a organização, tentando trabalhar e alcançar as metas que lhe foram fixadas (Levinson, 1970:212-213).

O autor considera que, as práticas, acima enunciadas, exigem, organizações, com alto nível de padrões éticos e responsabilidade pessoal (Levinson, 1970:222).

Para Araújo (2008:8), o SIADAP introduziu importantes mudanças, substituindo um modelo de avaliação, implementado em 1983, que não funcionava, e que se tornou num hábito ao longo dos anos, que servia, apenas, para executar uma formalidade, que era a da progressão na carreira. Com este novo modelo, procura-se introduzir mecanismos, credíveis, de estímulo ao mérito e de avaliação de desempenho, quer dos serviços quer individuais, agregando, a avaliação de desempenho individual, às carreiras.

Mas, para Soares (2008:84), o reconhecimento do mérito premeia a componente técnica no exercício de funções que estejam alinhadas com o alcance de objectivos organizacionais e com a eficiência e a eficácia, em detrimento das apreciações éticas, as quais, segundo o autor, podem colocar em causa aspectos ou subsistemas e processos decisoriais da própria organização. O autor entende que, é *“urgente direccionar os esforços no sentido da assunção das virtudes e do carácter como aspectos claramente determinantes para o exercício das funções independentemente do seu grau de exigência, de responsabilidade e de posicionamento hierárquico”* (Soares, 2008:84).

É, ainda, pensamento deste autor, que, *“ser profissional”* é não só atender às competências técnicas exigidas para o exercício de funções, *“é sobretudo prosseguir e assimilar os fundamentos daquilo que são os valores da administração pública, o que implica a incorporação de virtudes”* Soares (2008:91), e que, um maior envolvimento e responsabilização dos indivíduos ou do grupo, a par de uma descentralização da autoridade, em vez da participação estanque e onde apenas a soma das várias tarefas produz resultados, leva ao aumento da ética (Soares, 2008:109).

CAPITULO IV

CONCLUSÕES

4.1 Conclusões

Neste trabalho procurámos investigar, através da revisão da literatura, da eventual existência de contributos do SIADAP para uma cultura de ética e responsabilidade na AP. Para tanto, começámos por analisar os conceitos de ética¹⁵ e responsabilidade¹⁶, e esta na própria AP; bem como nos mecanismos de suporte à ética nela e as suas várias incidências e respectiva importância. Para afinal se concluir que vivemos num ambiente generalizado de desresponsabilização política e administrativa para com o cidadão e a sociedade, e que, quando tal acontece, dificilmente a administração ou o cidadão terão comportamentos de responsabilidade (Mozzicafreddo, 2003)¹⁷. O contexto cultural português também não é favorável a altos padrões éticos, sem que se conheça a existência de acções conducentes à modificação de tal envolvente, cristalizadas a nível da legislação. Portugal aparece como generoso em declarações de princípios e normas jurídicas, sem um entendimento claro e consciencialização da sua importância, pois que estas medidas se não encontram verdadeiramente enquadradas numa Política de Ética (Quadros, 2008; Soares, 2008 e Nabais, 2004)¹⁸.

De seguida, e no sentido de concluirmos quanto aos contributos do SIADAP para uma cultura de ética e responsabilidade na AP, e, porque a literatura sobre este tema é escassa, optámos por efectuar uma análise à estrutura de suporte do SIADAP e assim, pois, à NGP e à GPO.

Relativamente ao modelo de gestão baseado na NGP, a revisão da literatura¹⁹ leva-nos a concluir que as reformas, neste âmbito, têm conduzido à adopção de valores e princípios de gestão do sector privado. Estes novos valores derivam, em parte, do reconhecimento das forças do mercado, da soberania do cliente e da sua satisfação individual, argumentando-se que é antiético, relativamente a um compromisso com o interesse público (Motta e Bandeira, 2003). A literatura indica que, no conjunto, estas reformas têm alterado papéis, influenciado normas e, de forma significativa e negativamente, afectado profissionais do serviço público e o *ethos* do serviço público (Pitschas, 2003; Quadros, 2008). Os resultados da reforma têm levado ao enfraquecimento dos valores profissionais (Pitschas, 2003), à redução da moral, da motivação, da confiança (Quadros, 2008;

¹⁵ Vide cap.III, 3.1.1, p.49

¹⁶ Vide cap. III, 3.1.2, p. 51

¹⁷ Vide cap III, 3.3, p. 55-57

¹⁸ Vide cap. III, 3.4, p. 57-59

¹⁹ Vide cap. III, 3.5, p.60-70

Soares, 2008), e ao aumento do stress, através da intensificação do trabalho (Levinson, 1970 e 1976), levando à competição, devido à obsessão com os objectivos e ao alcance de resultados, o que tem conduzido à deterioração dos valores morais (Moreira, 2002; Maesschalch, 2004; Quadros, 2008).

Todas estas afirmações têm originado um interesse renovado na questão da ética na AP, concluindo-se que, a mesma, se confronta, hoje, com riscos acrescidos, advindos da mudança de paradigma, que vêm contribuindo para a adopção de comportamentos anti-éticos. Conscientes destes riscos, organizações internacionais (ONU, OCDE, ASPA, etc.) e governos têm adoptado providências, favorecedoras de comportamentos correctos²⁰.

Relativamente à GPO, conclui-se que a gestão orientada para resultados é considerada um instrumento importante nas reformas ligadas à gestão pública, salientando-se a obtenção de resultados, que contribuem para a melhoria da gestão, redução de custos, aumento da responsabilização e do controlo²¹. No entanto, quando se analisa a sua ligação com a ética, constata-se a sua inexistência, uma vez que a ênfase é colocada no fazer o trabalho (para os objectivos) e não no fazer bem (Bilhim, 2005; Levison, 1970 e 1976)²²; também ao não levar em conta os componentes emocionais da motivação, mais não faz que aumentar a pressão sobre o indivíduo, conduzindo as organizações, no longo prazo, ao fracasso, uma vez que se não foca no comportamento, mas nos resultados do comportamento (Levinson, 1970)²³.

Assim, a GPO não mede o comportamento individual, mas a contribuição, de cada indivíduo, para os objectivos da organização, analisando em que medida cada trabalhador, atinge os objectivos pré-definidos, existindo uma excessiva preocupação com os aspectos quantitativos e negligenciando outros aspectos, *maxime*, a ética (Levinson, 1970 e 1976).

Chega-se à conclusão de que tanto o comportamento, como o resultado, são importantes, e que não devem ser ignorados. Todavia, é necessário, não os confundir (Levinson, 1976:202)²⁴.

No que diz respeito ao SIADAP, conclui-se que é um modelo de avaliação integral e global, que tenta implementar uma cultura de gestão pública enquanto baseada na

²⁰ Vide cap. III, 3.2, p. 52-55.

²¹ Vide cap I, 1.2, p. 21-24.

²² Vide cap III, 3.6, p.70

²³ Vide cap III, 3.6, p.72

²⁴ Vide cap III, 3.6, p.74

responsabilização de dirigentes e trabalhadores da AP, relativamente à prossecução dos objectivos fixados, mediante a avaliação de resultados²⁵. Baseia a sua estrutura no modelo da NGP²⁶ e, assim, da GPO²⁷, sendo esta última a ferramenta de eleição das reformas em Portugal²⁸. No entanto, ambas dificilmente poderão ter uma relação de causalidade com preocupações éticas.

Porém, o SIADAP 3 não é um sistema puro de avaliação por objectivos, uma vez que integra a componente de competências comportamentais, de acordo com um conjunto de requisitos, e composto por todas as características pessoais demonstradas durante o período de avaliação²⁹.

Pese embora o SIADAP 3 já conter índices comportamentais, estes não estão direccionados para o comportamento ético, dado que o reconhecimento do mérito premeia a componente técnica, no exercício de funções, que estejam alinhadas com o alcance de objectivos organizacionais e com a eficiência e a eficácia, em detrimento das apreciações éticas³⁰ (Soares, 2008).

A avaliação, baseada em indicadores de desempenho não é fácil, exigindo uma preparação prévia dos avaliadores. Os instrumentos de avaliação colidem com a cultura da AP, sendo, este, um pensamento dos reformadores, que chegam a admitir que o SIADAP obriga a uma nova cultura, que ainda não está consolidada na AP (Araújo, 2008:9).

As práticas de utilização do SIADAP são exigentes, sobretudo na componente de avaliação por objectivos. Muitas organizações e seus dirigentes não têm as competências necessárias para responderem, adequadamente, ao que lhes é solicitado, assistindo-se a uma aplicação limitada e inadequada³¹. A solução para uma boa implementação do processo tem de passar por aquele se apoiar em dois motores: a formação e a comunicação (Bilhim, 2009a:282).

Também se questiona se será exequível conceber-se o SIADAP, sem que, em simultâneo, se proceda a uma revisão da legislação. Os objectivos, do SIADAP - *“avaliar a qualidade dos serviços e organismos da AP, tendo em vista promover a excelência e a melhoria contínua dos serviços prestados aos cidadãos e à comunidade”* - esbarram com a postura tradicional estribada no cumprimento da lei. Os funcionários e os serviços serão

²⁵ Vide cap. II, 2.3.1, p. 33-35

²⁶ Vide cap I, 1.1, p. 5-9

²⁷ Vide cap. I, 1.2, p. 21-24

²⁸ Vide cap I, 1.2.2, p. 24-26 e fig.2.

²⁹ Vide cap II, 2.3.2, p. 38-44

³⁰ Vide cap III, 3.6, p.75

³¹ Vide cap II, 2.3.2.5, p.45

confrontados com normas e regulamentos, concebidos pela velha AP, que se não ajustam às exigências da lei que criou o SIADAP (Bilhim, 2009a:278).

A percepção negativa dos cidadãos e a sua desconfiança nas instituições públicas, associadas ao constante agravamento do défice público, têm mobilizado vontades no sentido de se inverter esta realidade, através de reformas: a introdução de um novo modelo de avaliação de desempenho da AP – SIADAP responde a tais reformas. Já se passaram alguns anos desde então, mas a percepção negativa dos cidadãos, para com as instituições públicas, mantém-se. Coloca-se, então, a questão: o que terá corrido mal?

De uma maneira geral, os autores analisados consideram que para uma melhoria efectiva da qualidade dos serviços prestados torna-se imprescindível uma alteração da visão do papel dos cidadãos, baseado numa maior responsabilidade individual, a nível de toda a sociedade, com vista ao estabelecimento de uma actuação, por parte da AP, fundada numa cultura de ética – “*ética cívica*” (Moreira, 2002; Pitschas, 2003; Motta e Bandeira, 2003; Quadros, 2008; Soares, 2008).

A interacção entre a sociedade e a AP demanda reflexão, dado que é complexa, existindo um fluxo de valores³² na sua relação. Assim, o estudo da ética na AP não pode ser efectuado, apenas, ao seu nível, mas de toda a sociedade; ou seja, deve ser visto de forma integrada (Moreira, 2002; Soares, 2008). É do equilíbrio social e dos seus valores, que irá aparecer uma sociedade guiada por princípios éticos, os quais virão a reflectir-se nos vários sistemas e, pois, também, na AP. Deve, assim, existir uma “*motivação global*”, orientada através de uma influência recíproca, entre a sociedade e a Administração Pública, em ordem a atingir-se uma cultura de actuação ética (Soares, 2008:15).

Moreira (2002) defende o princípio de subsidiariedade, como um princípio de dignificação da vida pessoal, civil e comunitária³³, afirmando que foi o Estado de Bem-Estar que levou à perda de princípios éticos.

Também se tem salientado a necessidade de uma transformação, no que toca à relação meios/fins, como forma de impulsionar a ética³⁴ (Soares, 2008).

Outro problema apontado é o dos processos de reforma, os quais, principalmente na fase inicial, negligenciaram a importância da gestão dos recursos humanos, uma vez que colocaram uma elevada ênfase na redução do tamanho do Estado (quanto menor

³² Vide Anexo II - Ética

³³ Vide cap. III , 3.5, p. 64

³⁴ Vide cap. III , 3.5, p.69

melhor); ainda por terem adoptado, como objectivo principal, o combate à burocracia, tendo levado a cabo uma gestão dos recursos humanos negativista, não lhe tendo dado a devida atenção, nem no seu ordenamento jurídico nem na sua complexidade política (Nogueira e Santana, 2000).

Em Portugal, verifica-se que, de facto, a função recursos humanos, não foi tida em atenção, aquando das reformas, dado que estas decorreram, essencialmente, da necessidade premente de dar resposta ao problema dos desequilíbrios orçamentais, e para remediar as finanças públicas, através da redução de benefícios à função pública (Rocha e Araújo, 2001, citado por Araújo, 2008:9). Relativamente a esta e ao serviço público, tais reformas tiveram como consequência, regra geral, um funcionalismo desmotivado e não envolvido na implementação de políticas públicas, dado que, as mesmas foram feitas contra si mesmos. Do mesmo passo, eles não só não participaram nas reformas, como foram apresentados como culpados da crise (Rocha, 2005:15).

Quando as pessoas são atacadas ou não são tratadas com verdade, perdem o respeito pela organização e não têm orgulho nos seus empregos (Blanchard e Peale, 1993:91). Sempre que se maltrata psicologicamente alguém, não apenas se fere o amor-próprio dessa pessoa, como se destruirá todo o respeito que a pessoa possa ter por quem a maltratou. Quando essa prática se generaliza, por toda a organização, origina-se uma atmosfera de *“cada um por si”*, em que as pessoas agem pensando apenas no seu próprio interesse (Blanchard e Peale, 1993:93).

Os clientes são directamente atingidos pela forma como são tratadas as pessoas que trabalham numa organização. Se os funcionários não se sentirem bem tratados, como hão-de tratar eles bem os clientes? (Blanchard e Peale, 1993:96).

É importante separar o resultado que se pretende atingir do processo, isto é, do modo escolhido para funcionar e tratar as pessoas, quando se tenta atingir objectivos e metas (Blanchard e Peale, 1993:99). Quando importa apenas os resultados, é um sintoma de que se pensa mais no curto prazo do que no longo prazo. A deterioração ética, muitas vezes, é atribuída à impaciência na perseguição de objectivos e metas. Esta impaciência, para os autores, compromete tanto a satisfação do cliente como a do trabalhador, e dá início a um ciclo negativo, que afecta os resultados (Blanchard e Peale, 1993:101).

Equipas, competentes e motivadas, existem nas organizações, e são um factor de sucesso; mas, para que tal aconteça, é necessário que, a função recursos humanos, se oriente para o serviço, fazendo das pessoas o factor diferenciador da organização, considerando-as um activo efectivamente estratégico (Bilhim, 2005:210).

Vários autores têm estudado a relação entre as práticas de gestão de recursos humanos e a eficácia organizacional. Kravetz, citado por Bilhim (2009a:415), estudou a ligação entre as políticas de gestão de recursos humanos e a eficácia financeira, em cerca de 150 empresas, das 500 maiores publicadas na revista *Forbes*, tendo escolhido os indicadores: carreiras e formação; gestão participativa; flexibilidade de horários de trabalho; ênfase atribuída às pessoas pela cultura da empresa. O investigador constatou que as empresas com valores mais elevados, no uso dos indicadores atrás referidos, atingiam aumentos de 64% nos volumes das vendas, de 61% nas margens de negócio, de quatro vezes mais nos resultados financeiros, e um aumento progressivo nos dividendos a distribuir por acção.

As empresas, com maiores sucessos, consideram os recursos humanos o activo mais importante de que dispõem; daí a gestão das pessoas estar integrada no plano estratégico da organização, e articulada com as restantes funções, incluindo as metas e os objectivos da organização (Pfeffer, citado por Bilhim, 2009a:416).

Nogueira e Santana (2000) propõem que a gestão de recursos humanos constitua “*uma função política de regulação, que se volta para dentro e para fora das organizações públicas, pondo-se como mediadora entre a burocracia e os objectivos éticos e políticos contidos numa dada missão institucional*” (Nogueira e Santana, 2000:2). Eles entendem, ainda que para desenvolver esta análise, que há necessidade de renovar as bases teóricas, para que os princípios de justiça, essenciais ao funcionamento das instituições, numa sociedade democrática, saiam destacados. Para isso, é fundamental entender o significado social da burocracia. Também Pitschas (2003) entende que o problema está no abandono do modelo burocrático, sendo o mesmo um instrumento valioso, que não pode ser posto de lado, mas desenvolvido e adaptado à nova realidade³⁵. Também Moreira e Alves (2010) consideram que o modelo burocrático deve co-existir com outros modelos³⁶.

Assim, a ética só é possível se as pessoas, que são a sua essência, estiverem inseridas em sistemas organizacionais concebidos de forma a potenciarem o seu nível ético; a ética não pode ser imposta, deve estar imbuída na cultura das organizações (Motta e Bandeira, 2003; Quadros, 2008; Soares, 2008).

³⁵ Vide cap. III, 3.6, p.63-64

³⁶ Vide cap I, 1.1.2, p.12

Robbins (2004:238-242) considera que, da mesma forma que as culturas tribais possuem totens e tabus, que ditam a maneira correcta de os indivíduos se comportarem diante dos conterrâneos e dos estrangeiros, as organizações têm culturas que governam o comportamento dos seus membros, e que a cultura organizacional se refere a um sistema de valores, partilhado pelos membros, que difere de uma organização para outra. Este sistema é constituído pelas características valorizadas por cada organização. De acordo com as pesquisas efectuadas por Dorsey (2000:215-224), citado por Robbins (2004:240), seriam sete as características básicas que, em conjunto, captam a essência da cultura organizacional.

1. *A inovação e a assunção de riscos.* O grau em que os funcionários são estimulados a serem inovadores e a assumir riscos.
2. *A atenção aos detalhes.* Trata-se do grau esperado de precisão, análise e atenção aos detalhes.
3. *A orientação para resultados.* O grau em que os dirigentes focam os resultados mais do que as técnicas e os processos empregados para os alcançar.
4. *A orientação para as pessoas.* O grau em que as decisões dos dirigentes levam em consideração o efeito dos resultados sobre as pessoas na organização.
5. *A orientação para a equipe.* O grau em que as actividades de trabalho são organizadas mais em função das equipes do que dos indivíduos.
6. *A agressividade.* O grau em que as pessoas, em vez de afáveis e acomodadas, são competitivas e agressivas.
7. *A estabilidade.* O grau em que as actividades organizacionais enfatizam a manutenção do *status quo* em contraste com o crescimento.

Cada característica existe num *continuum*, cujo grau varia de baixo a alto. A avaliação, fundamentada nas características acima mencionadas, revela um quadro complexo da cultura organizacional, o qual sustenta o sentimento de compreensão partilhada, que os membros têm a respeito da organização, de como as coisas são feitas e de como se devem comportar.

Assim, a cultura organizacional diz respeito à maneira como os funcionários assimilam as sete características apresentadas, e não ao facto de gostarem ou não delas. A cultura organizacional representa um entendimento comum, por parte dos membros da organização, sendo um sistema partilhado de valores.

É o “valor partilhado” da cultura organizacional que a torna uma ferramenta poderosa para orientar e moldar o comportamento.

Robbins (2004:243) e Bilhim (2005:204) consideram que a cultura desempenha várias funções numa organização. Em primeiro lugar, desempenha o papel de definidora de fronteiras e cria distinções entre as organizações. Em segundo lugar, proporciona um juízo de identidade aos membros. Em terceiro lugar, facilita o comprometimento com algo que se sobrepõe aos interesses individuais. Em quarto lugar, estimula a estabilidade do sistema social. A cultura é, assim, a argamassa social que ajuda a manter a organização unida, fornecendo os padrões adequados para fundamentar o que os funcionários vão fazer ou dizer. Actua como sinalizador de sentido e como mecanismo de controlo, a fim de orientar as atitudes e os comportamentos dos trabalhadores.

A cultura define as regras do jogo, como se depreende da citação abaixo de Barrick e Mount (1991), citado por Robbins, (2004:243), indo de encontro ao pensamento de Bilhim (2005:185).

A cultura é por definição subtil, intangível, implícita e sempre presente. Mas, toda a organização desenvolve um conjunto básico de premissas, convicções e regras implícitas que governam o comportamento no dia-a-dia (...) somente quando os recém-chegados aprendem as regras, eles são considerados membros plenos. As transgressões cometidas pelos altos executivos ou pelos funcionários que pertencem à linha da frente são desaprovadas unanimemente e punidas com rigor. A conformidade às regras torna-se a base para a recompensa e a mobilidade ascendente.

A cultura melhora o comprometimento organizacional e aumenta a consistência do comportamento, sendo estes aspectos benéficos à organização. Para o trabalhador também é benéfico, porque reduz a dúvida, uma vez que ela lhe diz como as coisas devem ser feitas e o que importa.

A cultura organizacional surge como elemento definidor da ética organizacional (Soares, 2008:16), pois a força e o conteúdo da cultura, de uma organização, têm influência sobre o clima e o comportamento ético dos seus membros (Weiss e Cropanzano, 1996, citado por Robbins, 2004:251).

Segundo (Robbins, 2004:252), os gestores podem criar uma cultura organizacional mais ética, se combinarem as seguintes práticas:

- *Seja um modelo visível.* Os funcionários observam o comportamento dos executivos de alto escalão como ponto de referência. Quando percebem

que os modelos agem eticamente, eles depreendem uma mensagem positiva.

- *Comunique expectativas éticas.* As ambiguidades éticas podem ser minimizadas com a criação e a divulgação de um código organizacional de ética que deve conter os valores essenciais da organização e estabelecer as regras éticas a serem respeitadas pelos funcionários.
- *Ofereça formação ética.* Organize seminários, workshops e outros programas de formação ético. Aproveite as sessões de formação para reforçar os padrões de conduta desejáveis, esclarecer quais práticas são ou não permitidas e tratar de possíveis dilemas éticos.
- *Seja bastante claro ao recompensar atitudes éticas e punir as antiéticas.* Nas avaliações de desempenho dos executivos deveriam ser detalhadamente analisadas as decisões por eles tomadas segundo o código de ética da organização, com especial atenção tanto para os fins como para os meios. Aqueles cujo comportamento foi sempre ético devem ser recompensados publicamente. Da mesma forma, os que transgridem o código devem ser punidos exemplarmente.
- *Forneça mecanismos de protecção.* A organização precisa de fornecer mecanismos formais para que os funcionários possam discutir os dilemas éticos e reportar as transgressões eventuais sem medo de sofrer represálias. Estes mecanismos poderiam ser compostos por conselhos de ética, mediante a actuação de fiscais de ética.

A ética na AP só é possível se inserida numa “*política ética*”, que atenda a aspectos como: a receptividade e sensibilidade dos líderes, para a sua operacionalização e efectivação; a conceptualização da sua implementação, através de organismos coordenadores e dedicados em exclusivo; a necessidade do desenvolvimento de metodologias e instrumentos de implementação, de promoção e de monitorização, tendo de existir uma articulação com os sistemas de inspecção e fiscalização, bem como com o sistema judicial. É da conjugação destes elementos que se concretizará a ética na AP (Soares, 2008)³⁷. Assim, as questões da ética não podem ser vistas, apenas individualmente, mas ao nível das organizações, pois são elas que determinam e definem os padrões éticos.

³⁷ Vide cap. III, 3.5, p. 70

Os códigos de ética³⁸, na gestão ética das organizações, só têm relevância se inseridos num contexto global de ética. Medidas isoladas não significam a interiorização da ética; são inócuas, são ferramentas estáticas, porque não contêm as soluções e as fórmulas, para fazer face às situações reais, e eticamente complexas, com que se depara a AP. Constituem, apenas, um referencial geral de conduta (Soares, 2008:122).

4.2 Considerações Finais

Podemos concluir, da análise à literatura efectuada, que os autores estudados entendem que a NGP, a GPO e o SIADAP dificilmente poderão ter uma relação de causalidade com o comportamento ético dos funcionários públicos.

Concluiu-se que é necessária uma cultura de ética, ao nível de toda a sociedade - “ética cívica”, que a ética é fundamental nas organizações e que é transmitida pela cultura organizacional. Assim, *“a ética dota as organizações de autenticidade face à sociedade, de lealdade para com os clientes, de satisfação e eficiência perante os empregados, aspectos que, sem procurarem sê-lo, resultam ao mesmo tempo rentáveis materialmente”* (Rodrigues-Arana, citado por Moreira, 2003:148).

Ainda assim, o SIADAP pode melhorar e evoluir, fazendo aproximar os índices comportamentais de valores éticos, uma vez que se torna *“urgente direccionar os esforços no sentido da assunção das virtudes e do carácter, como aspectos claramente determinantes para o exercício das funções, independentemente do seu grau de exigência, de responsabilidade e de posicionamento hierárquico”* (Soares, 2008)³⁹.

Relativamente ao modelo seguido de gestão da AP, é entendimento de Moreira (2002), e de Moreira e Alves (2010), que devemos avançar para um novo modelo, orientado por uma ideia de missão do serviço público, menos centrado no Estado e mais na sociedade civil. É seu entendimento que se deve regressar a questões centrais, em relação ao papel do Estado, e à forma de disposição e de prestação do serviço público, sem esquecer valores que estão associados ao comportamento – *“ética, integridade e humildade”* (Moreira e Alves, 2010:44). Os autores defendem um olhar diferente sobre a *“coisa pública”*, que pode levar a que a economia e a política deixem de ser pensadas a partir

³⁸ Vide p.65 Moreira (2002), p. 67 Motta e Bandeira (2003) e p. 70 Soares (2008).

³⁹ Vide cap. III , 3.6, p. 75

do Estado, através de um modelo mais integrador, que não deve viver de oposição entre o Estado e o mercado, entre a economia e a política, mas de valores e ideias, como “*missão e ética de serviço público*”, defendendo uma governação em rede, que corresponda a uma sociedade e a um governo mais abertos, a um mundo de redes e parcerias, onde se fomente a participação activa e inovadora, com mais colaboração e competição, ganhando importância aspectos como a interacção entre pessoas e entidades (Moreira e Alves, 2010:53-54). Assim, os processos pelos quais os intervenientes interagem e colaboram são vistos como tendo particular interesse, autonomamente dos *outputs* ou *outcomes* obtidos, e “*o que conta não é só o que fazemos*”, mas, principalmente, o “*como fazemos*”. Desta forma, as pessoas irão aperceber-se de que “*o processo conta*”, sendo dado realce à ética, bem como à expressão: “*os fins não justificam os meios*” (Moreira e Alves, 2010:40). Há, assim, um apelo à sociedade civil para mais autonomia e participação dos cidadãos, sendo necessário, neste novo modelo, atribuir aos funcionários públicos um novo papel, que é saber fazer uso de ferramentas intelectuais (Moreira e Alves, 2010:48).

Daqui surgirá uma nova cultura de serviço público que favoreça o crescimento das pessoas e em que os cidadãos possam ter capacidades de escolha, tendo reflexos na qualidade e na adequação dos serviços prestados aos cidadãos (Moreira e Alves, 2010).

4.3 Limitações e Sugestões de Pesquisas Futuras

Esta dissertação, globalmente, pode contribuir para a investigação sobre a relação entre o comportamento ético e o SIADAP, e pode ser uma mais-valia para o desenvolvimento de futuras pesquisas na área, uma vez que este é um tema actual e pertinente.

Esta dissertação não esgota a investigação sobre a cultura ética e de responsabilidade na Administração Pública, mais concretamente no SIADAP. Uma pesquisa mais alargada, nomeadamente com o recurso a outros autores e perspectivas, poderá ajudar-nos a aprofundar e a clarificar as conclusões aqui apresentadas, uma vez que se constata que na literatura actual existem poucos estudos que relacionem, directamente, a ética com o SIADAP. Tratou-se, apenas, de uma análise da literatura, e um eventual recurso a outra abordagem metodológica poderá clarificar as conclusões apresentadas.

ANEXOS

ANEXO I - Resumo do Ciclo da Avaliação de Desempenho - SIADAP (lei n.º 66-B/2007)

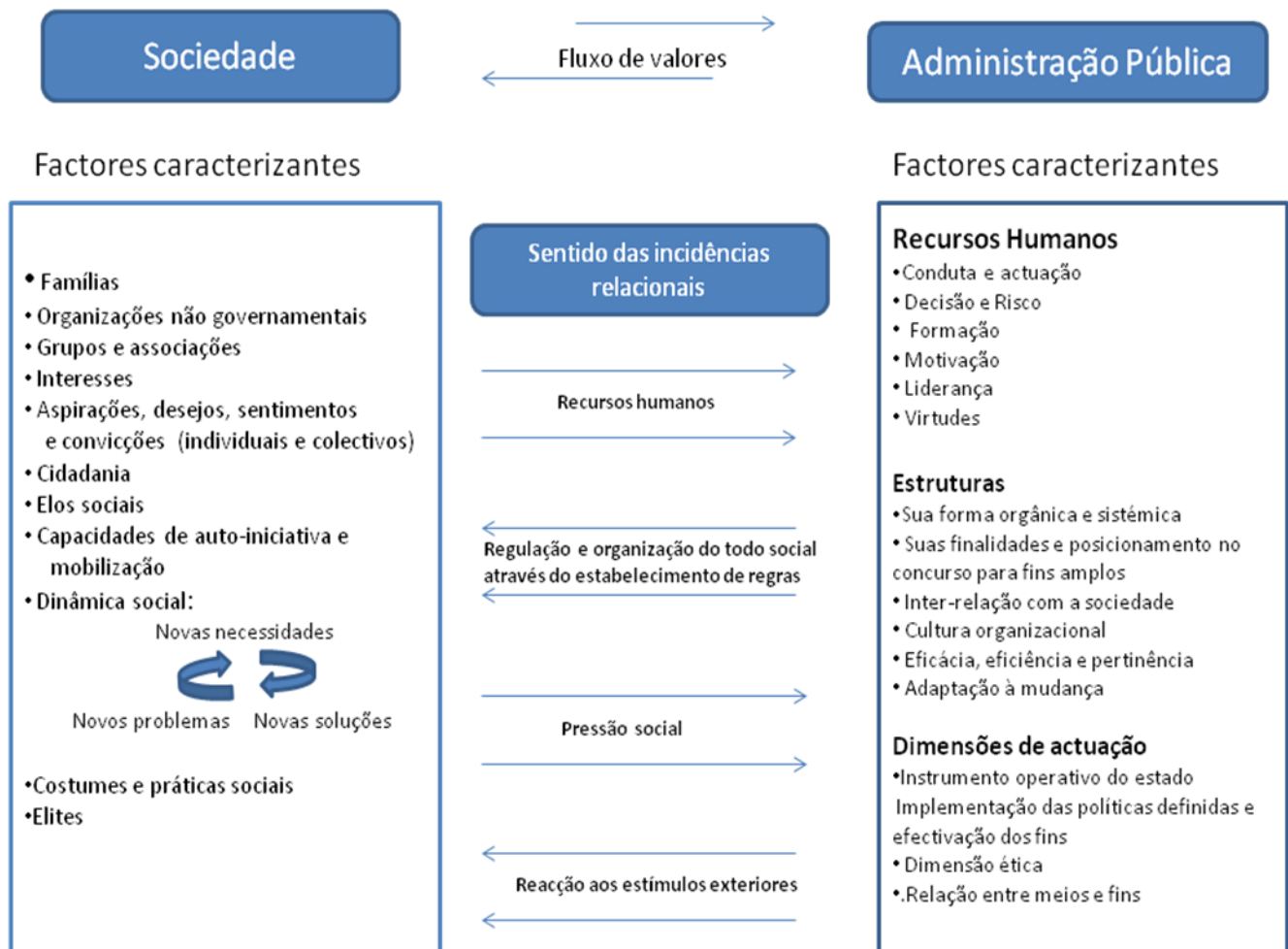
Mês	Data-limite	Fase	Tarefa	O que fazer?	Art.º
		1	Definição dos objectivos das unidades das diversas unidades orgânicas envolvendo dirigentes e trabalhadores	Os trabalhadores e dirigentes deverão participar activamente na definição dos objectivos das diversas Unidades Orgânicas, tendo a uniformização de prioridades e o alinhamento interno da unidade do serviço com os resultados a obter	62.º
Novembro	30-11	2	Construção do QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilidade (definição dos objectivos do serviço para o ano seguinte)	Requerer acesso ao QUAR que aguarda aprovação, caso não esteja publicado na página na Internet do Serviço e aos documentos pessoais e de prestação de contas, designadamente ao Relatório e de Actividades. Verificar coerência dos diversos documentos e apresentar exposição ao Dirigente Máximo, tendo em vista a melhoria e esclarecimento de matérias relativas ao QUAR, caso não tenha sido possível na fase 1	10.º e 81.º
Dezembro	15-12	3	O membro do Governo aprova os objectivos anuais do serviço (ano seguinte).	Requerer acesso ao QUAR aprovado, caso não esteja publicado na Internet.	81.º
Janeiro	15-01	4	Preparação da auto avaliação e da avaliação (ano anterior)	Deverá ser requerido ao Dirigente Máximo, ainda no ano anterior, acesso às Directrizes e Orientações para a avaliação emanadas pelo CCA, bem como, aos dados relevantes do sistema de monitorização de desempenho. O avaliado entrega ao avaliador a sua ficha de auto-avaliação, por sua iniciativa ou a pedido do avaliador. O avaliador procede à hetero-avaliação de todos os avaliados.	58.º e 63.º
	31-01	5	Harmonização das propostas de avaliação – reuniões do conselho coordenador da avaliação para proceder à análise das propostas de avaliação e à sua harmonização (ano anterior)	Requerer ao Dirigente Máximo informação relativa a novas orientações eventualmente transmitidas aos avaliadores pelo CCA.	64.º
	Anterior à fase 7	6	Reunião de análise, dos documentos que integram o ciclo de gestão, do dirigente com todos os avaliados que integrem a respectiva unidade orgânica ou equipa, obrigatória quando existirem objectivos partilhados (ano seguinte/em curso)	Participação activa na reunião (colocando dúvidas, pedindo esclarecimentos, etc.), recolhendo os elementos necessários para verificar se os objectivos individuais estão coerentes com os objectivos da Unidade e do Serviço. Posteriormente, garantir que constam na acta da reunião, todos os assuntos abordados, questões colocadas, observações e objecções apresentadas e esclarecimentos prestados.	66.º
Fevereiro	28/29 - 02	7	Reunião de avaliação entre Avaliador e Avaliado (ano anterior)	A reunião de avaliação pode ser requerida pelo avaliado, No decurso da reunião, avaliador e avaliado devem analisar conjuntamente o perfil de evolução do trabalhador.	65.º e 52.º
			Avaliação de desempenho (ano anterior)	Avaliado deve registar na ficha de avaliação toda a informação relevante, nomeadamente o eventual desacordo relativo à avaliação atribuída e respectiva fundamentação, identificação de potencialidades a desenvolver, necessidades de formação, melhoria do posto de trabalho, etc.	65.º e 52.º
			Contratualização dos objectivos, indicadores e fixação de competências (ano seguinte/em curso)	O avaliado deve verificar a coerência entre os seus objectivos individuais, os objectivos definidos para a Unidade Orgânica e o Serviço e os meios para os superar. Devem ser registadas na ficha de avaliação quaisquer objecções ou obstáculos que dificultem a concretização dos resultados ou a sua avaliação rigorosa e devem ser agendadas as reuniões ordinárias de monitorização do desempenho (mínimo 4-1/trimestre). Caso não seja disponibilizado pelo avaliador, deverá ser requerido ao Dirigente Máximo acesso aos dados relevantes do sistema de monitorização do desempenho.	45.º, 51.º, 67.º, 68.º e 74.º
Março	Anterior a 30-03	8	Validação de avaliações e reconhecimento de “Desempenhos Excelentes” (ano anterior)	O trabalhador, caso considere que o seu desempenho é relevante, deve propor ao CCA a menção de desempenho excelente, fundamentado o pedido com os elementos informativos necessários.	69.º
	10 dias úteis após fase 7 ou 8	9	Apreciação do processo de avaliação pela Comissão Paritária (a requerimento do avaliado) (ano anterior)	Após tomar conhecimento da proposta de avaliação que será sujeita a homologação, pode requerer ao dirigente máximo do serviço, que o seu processo seja submetido a apreciação da comissão paritária. O requerimento deve ser acompanhado da documentação que suporte os fundamentos do pedido de apreciação.	70.º
	30-03	10	Homologação e conhecimento da	O avaliado tomará conhecimento da homologação no prazo	71.º

			<i>homologação (ano anterior)</i>	<i>de cinco dias úteis.</i>	
	5 dias úteis após 10	11	<i>Reclamação (ano anterior)</i>	<i>Em caso de discordância face à avaliação homologada, o trabalhador deverá apresentar reclamação fundamentada, juntando todos os elementos informativos, recorrendo aos seus registos, aos documentos oficiais relevantes, aos dados do sistema de monitorização do desempenho, às fichas de monitorização do desempenho, aos relatórios da comissão paritária e do conselho coordenador da avaliação, bem como de quaisquer informações relativas à fixação de competências e resultados ou que tenham acompanhado pedidos de apreciação anteriormente apresentados.</i>	72.º
		12	<i>Recurso hierárquico, tutelar ou contencioso (ano anterior)</i>	<i>Do acto de homologação e da decisão sobre reclamação cabe impugnação administrativa, por recurso hierárquico ou tutelar, ou impugnação jurisdicional, devendo o avaliado compilar toda a informação e decisões relevantes, bem como quaisquer informações supervenientes à reclamação para instrução do(s) recurso(s).</i>	73.º
<i>Em permanência</i>			MONITORIZAÇÃO DO DESEMPENHO	<i>Monitorização do desempenho visa a análise conjunta (avaliador e avaliado) do desempenho. Os resultados da monitorização deverão ser registados nas respectivas fichas de monitorização, de modo a permitir a reformulação dos objectivos e dos resultados ou a clarificação de aspectos que se mostrem úteis ao futuro acto de avaliação e a recolha participada de reflexões sobre o desempenho. As reuniões de monitorização podem ocorrer de acordo com a planificação prévia (reuniões ordinárias ver fase 7) ou convocadas pelo avaliador ou requeridas pelo avaliado em casos de superveniência de condicionantes que impeçam o previsto desenrolar da actividade (reuniões extraordinárias).</i>	74.º

Fonte: elaboração própria a partir da legislação

ANEXO II

ÉTICA



Fonte: Soares (2008:49)

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS
E
OUTROS ENDEREÇOS CONSULTADOS NA INTERNET**

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fernando N. (1996). *Avaliação de Desempenho para Gestores*. McGraw-Hill de Portugal,Lda..Lisboa. 15 – 96.

AMARAL, Diogo Freitas. (1996). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Livraria Almedina. Coimbra.

ANTUNES, Eugénio. (2009). *Ética, Administração e Gestão Pública – Gestão Pública e Accountability*. Documentos do módulo preparatório do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

ARANA, Jaime Rodrigues. (2003). O Quadro das Reformas Administrativas, em **MOZZICAFREDDO**, Juan; **GOMES**, Salis; **BATISTA**, João; (orgs), *Ética e Administração Pública. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Celta Editora. Cascais. 125-142.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. (2005). *A Reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*. Universidade do Minho. Braga. Consulta efectuada na internet, em 17/03/2011, no sítio: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8289>

ARAÚJO, Joaquim Filipe. (2008). *A Implementação da Gestão Orientada para os Resultados em Portugal: a experiência recente*. Universidade do Minho. Braga. Consulta efectuada na internet, em 17/03/2011, no sítio: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8289>.

ARAÚJO, Joaquim Filipe. (2004). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. SEMINÁRIO INTERNACIONAL LUSO-GALAICO - *A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso*. Universidade do Minho. Braga. Consulta efectuada na internet, em 17/03/2011, no sítio: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>.

ARAÚJO, Luís. (2005). *Ética Uma Introdução*. Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Lisboa.

ASPA – ASPs's Ethics Section. Consultado na internet em 13/03/2011, no sítio: <http://www.aspaonline.org/ethicscommunity/>

BLANCHARD, Kenneth; **PEALE**, Normand Vincent. (1993). *O Poder da Gestão Ética*. Difusão Cultural. Lisboa.

BILHIM, João (1998). Problemas de Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa. In *Gestão por Objectivos na Administração Pública*. ISCSP/UTL. Lisboa.

BILHIM, João (2000). *Ciência da Administração*. Universidade Aberta. Lisboa.

BILHIM, João; *et al.* (2003). *Melhor Gestão para uma Melhor Administração*. ISCSP. Lisboa.

BILHIM, João (2005). *Teoria Organizacional*. 4ª. Edição. ISCSP. Lisboa. Capítulo 16. 397 - 420.

BILHIM, João (2006). Peter Drucker e a Gestão Pública. In CARDOSO, Jaime; RODRIGUES, Jorge – *Peter Drucker: O essencial sobre a vida e a obra do homem que inventou a gestão*. Editora Centro Atlântico. Lisboa.

BILHIM, João (2009a). *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. 4ª. Edição. ISCSP. Lisboa.

BILHIM, João (2009b). *Avaliação do Desempenho*. Documentos do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009, do módulo - Ética, Administração e Gestão Pública. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

BILHIM, João (2009c). *Gestão por Objectivos*. Documentos do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009 do módulo Ética, Administração e Gestão Pública. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

BILHIM, João; **ASENSIO**, Maria e **FERRAZ**, David. (2009). *Gestão Pública Contemporânea e Desafios do Contexto Português*. Documentos do Diploma de Especialização em Gestão Pública do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

BOVAIRD, Tony; **LOFFER**, Elke. (2003). *Public Management and Governance*. Routledge. London.

CARAPETO, Carlos e **FONSECA**, Fátima. (2005). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Edições Sílabo. Lisboa.

CARDOSO, Alice. (2003). Gerir a Mudança na Administração Pública. Lisboa. *Dirigir*. IEFP. Dezembro. 38-44.

CARDOSO, Alice. (2007). A Administração Pública Hoje: Nova Ética para Melhor Resposta. Lisboa. *Dirigir*. IEFP. 98. 55-60.

CARVALHO, Elisabete. (2009). *Os desafios da Modernização Administrativa*. Documentos do Módulo Preparatório do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009 - Gestão Pública e Accountability *Gestão por Objectivos*. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

CHIAVENATO, Idalberto. (1997). *Teoria Geral da Administração*. 5ª Edição. Makron Books. S. Paulo.

COELHO, Aline; **BENINCÁ**, Paulo. (2006). *Ética na Função Pública*. Fundação Universidade de Tocantins. XX Curso Superior de Policia. Palmas. Consulta efectuada na

internet em 23/03/2011, no sítio: http://www.unitins.br/e-learning/arquivos/salavirtual/documento/632941094002945292_apostila_etica_adobe.pdf

CUNHA, Miguel Pina; **REGO**, Arménio; **CUNHA**, Rita Campos; **CARDOSO-CABRAL**, Carlos. (2007). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. 6ª. Edição. Editora RH. Lisboa.

DIAS, Sandra Neves. (2010). *O SIADAP como Instrumento de Gestão do Desempenho*. Lisboa. Consulta efectuada na internet em 10/09/2010, no sítio:

<http://www.nevesdias.com/SIADAP.html>

DRUCKER, Peter. (2003) . *Sociedade Pós Capitalista*. Actual Editora. Lisboa.

DRUCKER, Peter. (2008). *O essencial de Drucker*. Actual Editora. Lisboa.

DULEWICZ, Victor. (1989). Performance appraisal and counselling. In P. Herriot, *Assessment and selection in organizations: methods and practices for recruitment and appraisal*. John Wiley & Sons. New York. 645-649.

DUNLEAVY, Patrick; **HOOD** Cristopher. (1994). From old Public Administrative to new public management. *Public Money & Management* 14 (3). 9-16.

ECO, Umberto. (1998). *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. 7ª. Edição. Editorial Presença. Lisboa.

FIGUEIREDO, João. (1988). *Deontologia e Ética do Serviço Público. Contributos para uma Sistematização da Ética Profissional dos Funcionários*. Secretariado para a Modernização Administrativa. Lisboa.

FORTE, Sérgio. (2004). *Manual de Elaboração de Tese, Dissertação e Monografia*.

Fortaleza. Consulta realizada na internet a 20/11/2010, no sítio:

http://www.servcor.com/npg/NORMAS_Manual_de_elaboracao_de_tese_e_monografia.pdf

GOMES, João Salis. (2000). Qualidade da Regulação Jurídica e Redefinição Estratégica da Gestão Pública. *Revista local*. Lisboa.179.

GOMES, João Salis. (2001). *Administração e Política*. 1ª. Edição. Celta. Oeiras.77-99.

GOMES, João Salis. (2003). A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade, em **MOZZICAFREDDO**, Juan; **GOMES**, Salis; **BATISTA**, João; (orgs), *Ética e Administração Pública. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Celta Editora. Cascais. 391-408.

GOMES, João Salis. (2009). *Sistemas Políticos e Função Pública*. Documentos do Módulo Nuclear do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública)

I/2009 – Tema 1 e 2: Sistemas Políticos e Constituição Pública e Regime dos trabalhadores da AP. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

Avaliação de *Que* Desempenho? Avaliação de *Que* Desempenho? reassessing a revolution?. *Public Administration*. 73(1). 75–99.

HOOD, Christopher. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration* 69 (1). 3-19.

HOOD, Christopher. (1995). The new public management in the 1980s: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*. 20. 93–109.

KOLTHOFF, Emile; **HUBERTS**, Leo; **HEUVEL**, Hans Van Den. (2007). The Ethics of New Public Management: is integrity at stake? *ASPA*. Paq Winter 2007. Amsterdam. 399-439.

LEVINSON, Harry. (1970). Administração por Objectivos de Quem?, In *Gestão de Pessoas, não de Pessoal*. Harvard Business Review Book. Tradução autorizada e efectuada por **RODRIGUES**, Ana Beatriz; **CELESTE**, Priscilla Martins. 8ª. Edição. Editora Campus. Rio de Janeiro.

LEVINSON, Harry. (1976). Avaliação de *Que* Desempenho?, in *Gestão de Pessoas, não de Pessoal*. Harvard Business Review Book. Tradução autorizada e efectuada por **RODRIGUES**, Ana Beatriz; **CELESTE**, Priscilla Martins. 8ª. Edição. Editora Campus. Rio de Janeiro.

MADUREIRA, César. (2004). *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*. Edições INA. Oeiras

MADUREIRA, César; **RODRIGUES**, Miguel. (2007). *Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*. Consulta realizada na internet a 25/10/2010, no sítio:
http://iscte.academia.edu/MiguelRodrigues/Talks/12585/Os_Desafios_da_Avaliacao_de_Desempenho_na_Administracao_Publica_do_seculo_XXI .

MAESSCHALCK, Jeroen. (2004). The Impact of New Public Management Reforms on Public Servant's Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*. Vol. 82. Nº. 2. Blackwell Publishing. USA. 465–489

MOREIRA, José Manuel. (1996). *Ética, Economia e Política*. 2ª. Edição. Lello Editores. Porto.

MOREIRA, José Manuel. (2002). *Ética Democracia e Estado*. 1ª. Edição. Principia. Cascais.

MOREIRA, José Manuel; *et al.* (2008). *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública – Para um Novo Paradigma do Serviço Público*. Almedina. Coimbra.

MOREIRA, José Manuel; **ALVES**, André Azevedo. (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*. Instituto Nacional da Administração. Oeiras.

MOTTA, Paulo Roberto; **BANDEIRA**, Mariana Lima. (2003). *Responsabilidade pública: os reflexos da diversidade ética na gestão pública*. VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. Consulta realizada na internet a 10/02/2011, no sítio:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047608.pdf>

MOZZICAFREDDO, Juan. (2002). A Responsabilidade e a Cidadania na Administração Pública. *Sociologia (on line)*. 40. 9-22. Consulta realizada na internet a 10/02/2011, no sítio: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso>.

NABAIS, Júlio. (2004). *A Situação da Administração Pública Portuguesa*. Fórum sobre implementação de políticas de conflitos de interesses no serviço público. Assembleia da República. Lisboa. Consulta efectuada na internet, em 25/03/2011, no sítio:

<http://molar.crb.ucp.pt/cursos/1%C2%BA%20e%20%C2%BA%20Ciclos%20-%20Lics%20e%20Lics%20com%20Mests/Inform%C3%A1tica%20de%20Gest%C3%A3o/2%C2%BA%20Semestre/%C3%89tica%20e%20Deontologia/Implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20Pol%C3%ADticas%20de%20Conflitos%20de%20Interesses%20no%20Sector%20P%C3%ABlico.pdf>

NEVES, João César. (2008). *Introdução à Ética Empresarial*. 1ª. Edição. Principia. Cascais.

NEVES, José Gonçalves; **GARRIDO**, Margarida; **SIMÕES**, Eduardo. (2006). *Manual de Competências Pessoais, interpessoais e Instrumentais - Teoria e Prática*. 1ª. Edição. Sílabo. Lisboa.

NOGUEIRA, Roberto Passos; **SANTANA**, José Paranaguá. (2000). *Gestão de Recursos Humanos e Reformas do Sector Público: Tendências e Pressupostos de uma Nova Abordagem*. Consulta efectuada na internet, em 20/05/2011, no sítio:

<http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/ACF22.pdf>.

ODIORNE, George. (1965). *Management by Objectives: a System of Managerial Leadership*. Fearon Pitman Publishrs. California. 55

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (1996). *Ethics in the public service – current issues and practice*. Paris. Consultado na internet, em 13/3/2011, no sítio: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf>

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. (2007). *Guidelines for managing conflict of interest in public service*. Paris.

OLIVEIRA, Carlos. (2007). A Evolução do Conceito de Ética. Lisboa. *Dirigir*. IEFP. 98. 28-31.

ONU – Organização das Nações Unidas. (1997). *Guiding principles in public service ethics, in Ethics, professionalism and the image of the public service*. Washington.

OSBORNE, David; **GAEBLER** Ted. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume Book. New York.

PAIS, António. (2005). *SIADAP e os Desafios da sua Implementação*. 2ª. Jornadas do INA. Almada.

PITSCHAS, Rainer. (2003). Reformas da Administração Pública na União Europeia. Porque necessitamos de mais ética no serviço público? Em **MOZZICAFREDDO**, Juan; **GOMES**, Salis; **BATISTA**, João; (orgs), *Ética e Administração Pública. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Celta Editora. Cascais. 31-46

PORTUGAL, ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA: *Constituição da República Portuguesa*, V Revisão Constitucional. Consulta realizada na internet, em 29/09/2010, no sítio: http://www.parlamento.pt/const_leg/crp_port/crp_97_3.html.

PORTUGAL. (1973). Decreto-Lei 402/73, de 11 de Agosto. *Diário da República* nº 188, I Série, 11 de Agosto.

PORTUGAL. (1980). Decreto Regulamentar n.º 57/80. *Diário da República* n.º 235, I Série, 10 de Outubro.

PORTUGAL. (1983). Decreto Regulamentar n.º 44-B/83. *Diário da República* n.º 148, I Série (Sup.), 30 de Junho.

PORTUGAL. (1991). Aprova o Código do Procedimentos Administrativo – Decreto-Lei nº 442/91. *Diário da República* nº.263, I Série, 15 de Novembro.

PORTUGAL. (1993). Aprova a Carta Deontológica do Serviço Público – Resolução do Conselho de Ministro nº. 18. *Diário da República* nº. 64, I Série-B, 17 de Março.

PORTUGAL. (1997). Revoga a RCM nº. 18 (Carta Deontológica do Serviço Público) e Cria a Carta Ética da Administração Pública (os dez princípios éticos) – Resolução do

Conselho de Ministro nº. 47. *Diário da República* nº. 69, I Série-B, 22 de Março.
PORTUGAL. (1999). Definição dos princípios gerais de acção a que devem obedecer os organismos públicos na sua actuação em relação ao cidadão – Decreto-Lei nº 135/99. *Diário da República* nº. 94, I Série -A, 22 de Abril.

PORTUGAL. (1999). Criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos – Decreto-Lei nº 166-A/99. *Diário da República* nº. 111, I Série -A, 13 de Maio.

PORTUGAL. (2002). Criação da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento – Resolução do Conselho de Ministros nº 135/2002. *Diário da República* nº 268, I Série -B, 20 de Novembro.

PORTUGAL. (2003). Criação da Bolsa de Emprego Público – Decreto-Lei nº 78/2003. *Diário da República* nº 95, I Série -A, 23 de Abril.

PORTUGAL. (2003). Publicação das linhas orientadoras da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros nº 95/2003. *Diário da República* nº 174, I Série -B, 30 de Julho.

PORTUGAL. (2003). Criação do Conselho Consultivo da Reforma – Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2003. *Diário da República* nº 174, I Série B, 30 de Julho.

PORTUGAL. (2003). Criação do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº140/2003. *Diário da República* nº 199, I Série -B, 29 de Agosto.

PORTUGAL. (2004). Novo regime jurídico do Estatuto do Pessoal Dirigente dos Serviços e Organismos da Administração Central Regional e Local – Lei nº 2/2004. *Diário da República* nº 12, I Série -A, 15 de Janeiro.

PORTUGAL. (2004). Estabelecimento dos princípios e normas a que deve obedecer a Organização da Administração Directo do Estado – Lei nº 4/2004. *Diário da República* nº 12, I Série -A, 15 de Janeiro.

PORTUGAL. (2004). Criação do Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Lei nº 10/2004. *Diário da República* nº 69, I Série -A, 22 de Março.

PORTUGAL. (2004). Publicação de documento destinado a facilitar a aplicação transversal e uniforme das linhas orientadores da reforma da Administração Pública – Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004. *Diário da República* nº 94, I Série -B, 21 de Abril.

PORTUGAL. (2004). Regulamentação da avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da Administração Pública – Decreto Regulamentar nº 19-A/2004. *Diário da República nº 113*, I Série -B, 14 de Maio.

PORTUGAL. (2004). Publicação do regime jurídico do contrato individual de trabalho na Administração Pública – Lei nº 23/2004. *Diário da República nº 145*, I Série -A, 22 de Junho.

PORTUGAL. (2005). Criação da Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa – Resolução do Conselho de Ministros, nº 90/2005. *Diário da República nº 93*, I Série-B, 13 de Maio.

PORTUGAL. (2005). Criação da Unidade de Coordenação do Plano Tecnológico – Resolução do Conselho de Ministros nº 92/2005. *Diário da República nº 98*, I Série -B, 20 de Maio.

PORTUGAL. (2005). Adopção de medidas relacionadas com o pessoal público – Resolução do Conselho de Ministros nº 109/2005. *Diário da República nº 124*, I Série -B, 30 de Junho.

PORTUGAL. (2005). Aprovação do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – Resolução do Conselho de Ministros nº 124/2005. *Diário da República nº 149*, I Série -B, 4 de Agosto.

PORTUGAL. (2006). Constituição do regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos – Decreto - Lei nº. 53/2006. *Diário da República nº 53*, I Série -B, 25 de Outubro.

PORTUGAL. (2006). Estabelecimento do regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários e agentes da Administração Pública visando o seu aproveitamento racional. Lei nº. 53/2006. *Diário da República nº 235*, I Série -B, 7 de Dezembro.

PORTUGAL. (2007). Criação da empresa de gestão partilhada de recursos Humanos da Administração Pública E.P.E.. Decreto-Lei nº. 25/2007. *Diário da República nº 27*, I Série -B, 7 de Fevereiro.

PORTUGAL. (2007). Criação o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública – Lei nº 66-B/2007. *Diário da República nº 250*, Série -B, 28 de Dezembro.

PORTUGAL. (2007). Modelos de fichas de avaliação do desempenho de dirigentes intermédios e demais trabalhadores da Administração Pública, bem como as listas de

competências e demais actos necessários à sua aplicação - Portaria nº. 1633/2007. *Diário da República nº 251*, I Série -B, 31 de Dezembro.

PORTUGAL. (2008). Regime de vinculações de carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Lei nº.12-A/2008. *Diário da República nº 141*, I Série -B, 27 de Fevereiro.

PORTUGAL. (2008). Extinção das carreiras e categorias cujos trabalhadores transitam para as carreiras gerais. Decreto-Lei nº.121/2008. *Diário da República nº 133*, I Série -B, 11 de Julho.

PORTUGAL. (2008). Estatuto Disciplinar dos Trabalhadores em funções públicas. Lei nº. 58/2008. *Diário da República nº 174*, I Série –B, 9 de Setembro.

PORTUGAL. (2008). Aprovação do regime do Contrato de trabalho em funções públicas. Lei nº. 59/2008. *Diário da República nº 176*, I Série –B. 11 de Setembro.

PORTUGAL. (2008). Tabela Remuneratória Única dos Trabalhadores que Exercem Funções Públicas. Portaria nº. 1553-C/2008. *Diário da República nº 252*, I Série – B, 31 de Dezembro.

PORTUGAL. (2009). Regulamento da Tramitação do Procedimento Concursal nos termos da LVCR. Portaria nº. 83-A/2009. *Diário da República nº 15*, I Série – B, 27 de Janeiro.

PORTUGAL. (2009). Definição da protecção social dos trabalhadores que exercem funções públicas. Lei nº. 4/2009. *Diário da República nº 20*, I Série – B, 29 de Janeiro.

QUADROS, Elias. (2008). *O Sistema Português de Suporte à Ética da Administração Pública*. Consulta realizada na internet, em 10/04/2011, no sitio:

<http://cegep.iscad.pt/index.php/noticias/50--o-sistema-portugues-de-suporte-a-etica-da-administracao-publica>

RAYNER, Julie, et al. (2010). Public Service Ethos: Developing a Generic Measure. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford University. 27-51.

RATO, Helena. (2009). *Indicadores de Avaliação de Desempenho - SIADAP 2 e 3*. Documentos do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009, do módulo – Políticas Económicas e Desenvolvimento Sustentado, Ordenamento do Território e Avaliação. Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

REGO, Arménio; **MOREIRA**, José; **SARRICO**, Cláudia. (2003). *Gestão Ética e Responsabilidade Social das Empresas – Um Estudo da Situação Portuguesa*. 1ª. Edição. Principia. Cascais.

RENAUD, Isabel. (2009). Apontamentos da aula de Ética, do CADAP (Curso de Alta Direcção em Administração e Gestão Pública) I/2009, do módulo *Ética, Administração e Gestão Pública* – Instituto Nacional da Administração. Lisboa.

RENAUD, Michel. (1997). A decisão ética: factores particularmente relevantes da problemática contemporânea. *Brotéria Cultural*. 144. 39-58.

RENAUD, Michel. (2001). *Fundamentos Éticos da Cidadania*. Educar hoje - Enciclopédia dos Pais. Tomo 6, (s.c.). Lexicultural. 40-45: Os valores; 60-65: O bem e o mal; 66-69: O bem comum; 76-81: A justiça; p. 82-87: A tolerância.

ROBBINS, Stephen. (2004). *Fundamentos do Comportamento Organizacional*. 7ª. Edição. Prentice Hall. São Paulo.

ROCHA, Oliveira. (2000). Modelos de Gestão Pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas* 1 (1). 6-16.

ROCHA, Oliveira. (2005). *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Conferência no Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. Consulta realizada na internet, em 10/03/2011, no sítio: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2902>

ROCHA, Oliveira. (2010a). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. 3ª. Edição. Escolar Editora. Lisboa.

ROCHA, Oliveira. (2010b). *Gestão Pública – Teorias, modelos e prática*. Escolar Editora. Lisboa.

SILVA, Pedro. (2001). Ética na Administração Pública. *Jornal do Comércio*. Brasil. 27. Consulta realizada na internet, em 25/03/2011, no sítio: <http://www.sindaf.com.br/Downloads/Arquivo/Artigos/etica.pdf>

SOARES, Luís Miguel Pereira. (2008). *A Ética na Administração Pública*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa.

STREIB, Gregory; **POISTER**, Theodore. (1999). Performance Measurement in municipal government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*. 59 (4): 325-55.

TAVARES, José. (2003). Gestão Pública, Cidadania e Cultura da Responsabilidade, em **MOZZICAFREDDO**, Juan; **GOMES**, Salis; **BATISTA**, João; (orgs), *Ética e Administração Pública. Como Modernizar os Serviços Públicos?* Celta Editora. Cascais. 17-30

NOGUEIRA, Roberto; **SANTANA**, José. (2000). *Gestão de Recursos Humanos e Reformas do Sector Público: Tendências e Pressupostos de uma Nova Abordagem*.

Workshop on Global Health Workforce Strategy, promovido pela Organização Mundial de Saúde. França. Consulta realizada na internet, em 05/05/2011, no sítio: <http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/ACF22.pdf>

TAVARES, Luís Valadares. (2004). *O Novo Quadro Legal da Administração Pública; Inovação e Mudança Cultural*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras

TAVARES, Maria Manuel Valadares. (2006). *Estratégia e Gestão por Objectivos*. 3ª. Edição. Lisboa: Universidade Lusíada Editora. 211-234

TOURAIS, Cristiana. (2008). *A Aplicação da Avaliação por Objectivos através do SIADAP – Estudo de Caso*. Dissertação elaborada para obter o grau de mestre. Universidade de Aveiro. Aveiro.

UNPAN – Division for Public Administration and Development Management (DPADM) – *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA) – Ethics, transparency and accountability. Consultado na internet, em 13/03/2011, no sítio: <http://www.unpan.org/dpepa-gpab-ethics.asp>

Outros Endereços consultados na Internet

<http://www.quar.gov.pt/default.aspx> - consulta efectuada em 20/09/2009

<http://www.dgpi.mj.pt/DGPJ/sections/planeamento/sistema-integrado-de> - consulta efectuada em 20/09/2010

<http://www.dgap.gov.pt> – consulta efectuada em 29/09/2010

<http://www.mundodomarketing.com.br/downloads/manual.pdf> - consulta efectuada em 24/01/2011

http://www.uc.pt/depacad/gee/quo_vadis_siadap - consulta efectuada em 20/12/2010

<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en&Book=False> - consulta efectuada em 13/3/2011

<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4200061E.PDF> - consulta efectuada em 13/03/2011

<http://pt.wikipedia.org/wiki/%C3%89tica> - consulta efectuada em 25/03/2011

http://www.suapesquisa.com/o_que_e/etica_conceito.htm - consulta efectuada em 25/03/2011

http://www.esqt.ipt.pt/download/disciplina/43_%C3%89TICA%20E%20DEONTOLOGIA%20I.pdf consulta efectuada em 25/03/2011